



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 석사 학위논문

조직 규모가 조직 분권화에  
미치는 영향 분석  
: 우리나라 공공기관을 대상으로

2014년 2월

서울대학교 행정대학원  
행정학과 정책학 전공  
김 해 리

조직 규모가 조직 분권화에  
미치는 영향 분석  
: 우리나라 공공기관을 대상으로

지도교수 전 영 한

이 논문을 행정학 석사 학위논문으로 제출함  
2013 년 10 월

서울대학교 대학원  
행정학과 정책학전공  
김 해 리

김해리의 석사 학위논문을 인준함  
2013 년 12 월

위 원 장 \_\_\_\_\_ 최종원 (인)

부위원장 \_\_\_\_\_ 최태현 (인)

위 원 \_\_\_\_\_ 전영한 (인)

## 국 문 초 록

본 연구의 목적은 우리나라 공공기관을 대상으로 조직 규모가 조직 분권화에 미치는 영향을 분석하는 것이다. 조직 이론 일반에서는 조직 규모가 확대될수록 조직 분권화 수준이 높아진다고 보고 있으며, 이는 실증적으로 Blau와 Schoenherr(1971)에 의해 제시되고 있다. 그러나 오늘날 우리나라 공공기관에 요구되는 조직 규모의 축소와 조직 분권화 수준의 강화 요청은 이러한 이론적 인식에 배치될 수 있는 가능성을 내포하고 있는 바, 본 연구에서는 조직 규모와 조직 분권화 수준 간의 관계를 우리나라 공공기관을 대상으로 실증적으로 분석해보고자 하였다.

본 연구는 기존 조직 이론을 바탕으로 조직 규모가 클수록 조직 분권화 수준이 높을 것이라는 연구 가설을 세웠다. 연구 가설을 구체적으로 검증하기 위하여 본 연구에서는 Kimberly(1976) 등의 연구를 바탕으로 조직 규모를 조직 구성원 수와 조직 자산 측면에서 분석해 보고자 하였으며, 조직 구성원 수가 많을수록 조직 분권화 수준이 높을 것이라는 가설과 조직 자산이 클수록 조직 분권화 수준이 높을 것이라는 가설을 세워 검증해 보고자 하였다. 또한 선행연구를 통해서 조직 분권화에 영향을 미칠 수 있는 우리나라 공공기관의 조직 특성변수 중 조직 유형, 조직 복잡성, 조직 안정성, 조직 공공성 등을 추출하여 이를 통제하고자 하였다.

연구 가설을 분석하기 위하여, 통합회귀모형을 본 연구의 주요한 분석 모델로 삼아 분석을 실시하였으며 데이터 특수성을 감안하여 추가적으로 고정효과모형 분석을 실시하여 논의를 보충하고자 하였다. 통합회귀모형 분석결과 독립 변수인 조직 규모 변수는 종속변수인 조직 분권화에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나 본 연구의 가설이 지지되는 것을 확인할 수 있었다. 보충적으로 실시한 고정효과모형 분석에서는 조직 구성원

수는 조직 분권화 수준에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으나 조직 자산 크기가 조직 분권화 수준에 유의미한 영향력을 미치고 있지 않은 것으로 나타나 본 연구 가설이 부분적으로 지지되고 있음을 알 수 있다.

통합회귀모형 분석을 통해 볼 때 본 연구 결과는 Blau와 Schoenherr(1971)의 연구 결과를 지지하고 있는 것으로 판단되며 나아가 조직 규모가 커질수록 조직 집권화 수준은 낮아진다는 Aston Group(1968)의 연구 결과 역시 지지하고 있음을 알 수 있다. 또한 조직 규모가 조직 구조 변수인 조직 분권화 수준에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 결과를 통해 볼 때, 본 연구는 조직 규모가 조직 구조 결정 요인으로 작용한다는 Blau(1970), Pugh 등의 Aston Group(1968;1969), Child(1972) 등의 논의에 실증적 근거를 제공하고 있다.

우리나라의 경우 조직 구조에 관한 연구는 조직 행태 연구 부분에 비해 상대적으로 부족한 편이며, 특히 공공기관의 조직 구조에 관한 실증적 연구는 찾아보기 힘들다. 본 연구는 우리나라 공공기관을 대상으로 조직 구조를 실증적으로 분석함으로써 이러한 이론적, 현실적 필요성을 충족시키기 위해 노력하였으며, 오늘날 공공기관에 요구되는 조직 규모의 축소와 조직 분권화 강화라는 동시적 요청이 보다 면밀하고 조심스러운 접근을 통해 이루어져야 함을 제시하고 있다.

**주요어 :** 공공기관, 조직 규모, 조직 분권화

**학 번 :** 2012-21985

# 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	1
제1절 연구의 목적과 의의 .....	1
제2절 연구 대상과 범위 .....	3
제3절 연구의 방법 .....	6
<b>제2장 이론적 논의와 선행연구 검토</b> .....	7
제1절 공공기관에 관한 이론적 논의 및 선행연구 .....	7
제2절 조직 분권화에 관한 이론적 논의 및 선행연구 .....	10
1. 조직 분권화에 관한 이론적 논의 .....	10
2. 조직 분권화에 관한 선행연구 .....	13
제3절 조직 규모에 관한 이론적 논의 및 선행연구 .....	15
1. 조직 규모에 관한 이론적 논의 .....	15
1) 조직 규모의 개념 .....	15
2) 조직 규모의 크기 : Daft(1998) 논의를 중심으로 .....	17
2. 조직 규모와 조직 구조에 관한 이론적 논의 .....	18
1) 조직 구조 결정요인 .....	18
2) 조직 구조 결정요인 논의에 대한 논쟁 .....	19
제4절 조직 규모와 조직 분권화에 관한 선행연구 .....	21
<b>제3장 조직 규모와 조직 분권화에 관한 연구가설</b> .....	24
제1절 연구가설의 설정 .....	24
제2절 연구 가설 강화를 위한 보충 논의 .....	26
<b>제4장 연구 설계 및 분석방법</b> .....	28
제1절 연구문제와 분석틀 .....	28
1. 연구문제 .....	28
2. 연구의 분석틀 .....	28

제2절 변수의 조작적 정의와 자료의 수집 .....	30
1. 종속변수 : 조직 분권화 .....	30
2. 독립변수 : 조직 규모 .....	33
3. 통제변수 .....	37
1) 조직 유형 .....	37
2) 조직 안정성 .....	39
3) 조직 복잡성 .....	40
4) 조직 공공성 .....	41
4. 자료의 수집 .....	44
제3절 연구 설계와 방법론 .....	46
1. 조직 분권화 수준에 관한 통합회귀모형 .....	46
2. 보충 : 조직 분권화 수준에 관한 고정효과모형 .....	47
<b>제5장 실증분석결과</b> .....	49
제1절 기술통계분석 .....	50
1. 공공기관 조직 분권화에 관한 기술통계 .....	50
2. 조직 규모에 관한 기술통계 .....	51
3. 통제 변수에 관한 기술통계 .....	52
1) 조직 유형에 관한 기술통계 .....	52
(1) 법률에 따른 조직 유형 .....	53
(2) 정책수단에 따른 조직유형 .....	54
2) 조직 안정성에 관한 기술 통계 .....	55
3) 조직 복잡성에 관한 기술통계 .....	56
4) 조직 공공성에 관한 기술통계 .....	57
제2절 실증분석결과 .....	59
1. 통합회귀분석 .....	59
1) 통합회귀분석의 가정 검증 .....	59
(1) 다중공선성(Multicollinearity)의 진단 .....	59
(2) 이분산성(Heteroscedasticity)의 진단 .....	61
2) 통합회귀분석결과 .....	62
2. 보충분석결과 : 고정효과모형분석결과 .....	65

1) 하우스만 검정 .....	67
2) 보충 : 고정효과모형분석결과 .....	68
3. 가설검정과 해석 .....	70
 <b>제6장 결론</b> .....	 74
제1절 연구결과의 요약 .....	74
제2절 정책적 함의 .....	75
제3절 연구의 한계 .....	78
 <b>참고문헌</b> .....	 81
<b>Abstract</b> .....	88



## 표 목차

<표 1> 공공기관의 운영에 관한 법률에 의거한 공공기관의 분류 .....	5
<표 2> 선행연구의 주요 결과 .....	22
<표 3> 조직 규모 변수들 간의 상관관계 .....	36
<표 4> Hood의 정책도구와 공공기관의 조직 유형 .....	38
<표 5> 변수의 측정과 변수명 정리 .....	43
<표 6> 자료 수집 과정상 제외된 공공기관 .....	45
<표 7> 조직 분권화에 관한 기술통계량 .....	51
<표 8> 조직 규모에 관한 기술통계량 .....	52
<표 9> 법률에 따른 조직 유형에 관한 기술통계량 .....	54
<표 10> 정책수단에 따른 조직 유형에 관한 기술통계량 .....	55
<표 11> 조직 연령에 관한 기술통계량 .....	56
<표 12> 조직 복잡성에 관한 기술통계량 .....	57
<표 13> 조직 공공성에 관한 기술통계량 .....	58
<표 14> 모형의 VIF 진단 결과 .....	60
<표 15> 조직 분권화에 관한 결함회귀분석 결과 .....	63
<표 16> 단년도 관찰 공공기관 .....	66
<표 18> 조직 분권화에 관한 고정효과모형분석 결과 .....	69
<표 19> 본 연구의 가설 지지 결과 .....	71

## 그림 목차

<그림 1> 개념적 분석틀 .....	29
<그림 2> 조직 분권화에 관한 통합회귀모형 .....	46
<그림 3> 조직 분권화에 관한 고정효과모형 .....	48

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 목적과 의의

본 연구에서는 우리나라 공공기관을 중심으로 조직 규모가 조직 분권화에 영향을 미치는 수준이 어떠한지를 분석하고자 하였다. 조직 이론 일반에서는 조직 규모가 커지고 조직 관리가 복잡해질수록 분권화에 대한 요청이 나타나게 된다고 보고 있으며, 본 연구에서는 이를 우리나라 공공기관을 대상으로 실증적으로 증명해보고자 한다. 조직 연구에 있어서 우리나라의 경우 조직 구조에 관한 연구는 조직 행태적 연구 영역에 비해 상대적으로 부족한 편으로, 조직 연구들은 주로 조직 몰입, 직무만족, 조직신뢰, 조직 문화, 성과 관리 등의 행태 변수를 통한 조직성과 측정 등 행태적 변수를 고려한 연구들이 대부분이다(원구환, 2004).

조직 구조는 조직의 중요 의사결정은 물론 핵심 절차에도 기본 골격을 제공하는 주요한 역할을 담당하고 있으며, 이러한 특성으로 인해 정부 조직의 구조 개편은 정부개혁의 초점이 되어 왔다(김호섭, 2006). 특히 조직 구조 변수 중 분권화에 대한 요청은 집권화에 대한 대안 혹은 민주 행정의 상징 등의 지위를 유지하며 지속적으로 요청되어 왔으며, 조직 분권화에 대한 연구의 필요성이 지속적으로 제기되고 있다. 분권화가 공공서비스의 대응성과 신속성을 향상시키고 불필요한 중간 관리 계층의 축소를 통해 조직 규모를 축소(Mintzberg, 1979)하여 조직의 효율성을 향상시킬 수 있다는 입장은 분권화가 지속적으로 행정 개혁의 핵심 요소로 표방될 수 있는 여건을 만들어왔다.

분권화에 대한 요청은 정부를 포함한 공공부문은 물론, 민간 부문과 각국에서 이루어지고 있으며, 학계와 실무 모두에서 요청되고 있다. 특히 1990년대 등장한 신공공관리론(NPM)은 효율적 공공서비스를 위해 관리

상의 자율성 부여를 중요시하면서, 분권화와 재량, 권한 위임 등을 강조하였으며, 그 이후 각국의 행정 개혁은 고객중심주의와 분권화를 개혁의 핵심 요소로 삼게 된다(Kearney & Hays, 1998; Kellough, 1998).

분권화는 복잡 다양한 형태로 증가하는 공공서비스와 행정수요에 대응하기 위해서 관료주의 패러다임에서 성과, 참여, 개방체제 등으로의 패러다임 변화를 촉진하는 기제로 작용하며(김호섭, 2001), 이를 통해 창조적 문제 해결 능력과 조직의 능률을 향상시키고(Osborne & Gaebler, 1992), 변화하는 환경에 대한 조직의 대응능력을 향상시키는 역할을 수행하는(Bennis, 1966) 등 국민 요구에 대응성 높은 관료 조직을 만들 수 있다(Kochen & Deutch, 1977)는 평가를 받고 있다.

그러나 이러한 분권화의 긍정적인 측면들을 고려한다 하더라도 분권화가 모든 조직에 적합하다고 단정내리기 어려우며 그에 따라 조직 형태를 일률적으로 분권화하는 방향으로 강조할 수 없다는 것이 본 연구의 문제의식이다. 앞서 언급했듯 조직론 일반에서는 규모가 큰 조직일수록 그 조직은 분권적 조직의 형태를 지니며 작은 조직일수록 집권적 조직 형태를 지닌다는 가설을 받아들이고 있다. 그러나 현실적으로 많은 조직들은 외부로부터 조직 규모의 축소를 요구받는 동시에 조직 분권화의 압력을 받고 있으며, 이 같은 현실은 기존의 이론과 배치되어 조직 구조의 적합성을 해칠 수 있는 가능성을 내포하고 있다.

특히 우리나라 공공조직들은 경영 효율을 개선하기 위해 지속적으로 조직 규모를 줄일 것을 요구받고 있으며, 동시에 조직 분권화를 통한 아래로의 권한 위임의 압력을 받고 있다. 본 연구가 바탕으로 하고 있는 공공기관 경영실적 보고서(본보고서)의 경영효율 범주에서는 매년 우리나라 공공기관들의 조직 관리에 대한 비계량적 자료를 측정하고 있는데, 보고서의 평가 내용 중에는 각 기관의 권한 위임 적절성에 대한 지표 보고가 의무화 되어 있으며, 평가를 통해 하위 직급에의 지속적인 권한 위임 등을 통한 책임 경영의 강화를 강조하고 있다.

Mintzberg(1979)는 조직 구조는 조직 역사, 규모, 기술 등과 같은 여

러 상황변수(contextual variable)들에 의해 결정된다고 보면서, 조직의 상황 변수와 조직 구조 간 적합도를 높이는 것은 조직 효과성을 제고하는 중요한 요인이라 보고 있다. 이는 분권화가 적합하지 않은 조직에 대해서도 분권화에 대한 환경적 요청을 강요하는 것은 오히려 조직의 조정과 통합에 문제 등을 야기할 수도 있으며, 나아가 조직 구조의 적합성을 해칠 수 있는 문제를 내포할 가능성을 제시하고 있다.

공공기관에 대한 경영 평가가 매년 이루어지고 평가 과정을 통해 공공기관에 분권화에 대한 요구가 지속적인 환경적 압력으로 작용하고 있는 상황에서, 조직에 대한 구조적 분석을 통해 합리적 조직 구조 설계를 위한 정책적 시사점 도출하는 것은 매우 중요하다고 판단된다. 따라서 본 연구에서는 우리나라 공공조직을 대상으로 조직 의사결정 권한에 적합한 구조를 결정하는 중요한 요인인 조직 분권화 변수에 조직 규모가 어떠한 영향을 어느 정도 미치는지를 실증적으로 분석해보고, 분석 결과를 바탕으로 공공기관에 대한 구조조정 등을 통한 조직 구조 축소의 요구와 일률적인 분권화 요청이 과연 바람직한 현상인지 검토해보고자 한다.

## 제2절 연구 대상과 범위

본 연구는 공공기관을 2007년 제정·공표되어 2013년 현재 적용되고 있는 「공공기관의 운영에 관한 법률(이하 ‘운영법’)」을 기초로 공공기관의 대상과 범위를 한정한다. 공공기관은 운영법 4조 1항에 의해 ‘정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관’으로 정의되고 있다. 운영법 제5조는 공공기관을 공기업, 준정부기관, 기타공공기관 3개 유형으로 구분하고 있다.

공기업은 운영법 제 5조 제 1항과 제 2항에 의하면 기획재정부 장관이 직원 정원이 50인 이상이고, 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 기관 중에서 지정한 기관으로서 공기업은 제 5조 제 3항 각호 1에 따라

시장형 공기업과 준시장형 공기업 2개 유형으로 구분된다. 시장형 공기업은 자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액 중 자체수입액이 대통령령이 정하는 기준 이상인 공기업으로 한국가스공사, 한국석유공사 등 14개 기관이다. 준시장형 공기업은 시장형 공기업이 아닌 공기업으로 한국조폐공사, 한국관광공사 등 16개 기관으로 구성된다.

다음으로, 준정부기관은 기획재정부 장관이 운영법 제 5조 제 1항과 제 2항에 의해 직원 정원이 50인 이상이고, 공기업이 아닌 공공기관 중에서 지정한 기관으로, 이는 다시 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 구분된다. 운영법 제 5조 제 3항 각호 2에 의한 구분에 따르면 기금관리형 준정부기관은 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관으로 사립학교교직원연금관리공단, 한국방송통신전파진흥원 등 17개 기관이다. 위탁 집행형 준정부기관은 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관으로 한국교육학술정보원, 한국장학재단 등 70개 기관으로 구성된다.

마지막으로 운영법 제 5조 제 4항에 의하면 기타공공기관은 기획재정부 장관은 공공기관 중 제2항의 규정에 따른 공기업과 준정부기관을 제외한 기관으로 한국수출입은행, 한국투자공사 등 178개 기관이다. 본 연구에서는 공기업, 준정부기관이 아닌 기타공공기관은 정부 경영평가 대상에서 제외되어 주무 부처의 감사를 통해 평가가 이루어져 측정의 표준화에 어려움이 발생하므로 본 연구 대상에서 제외하였다.

전체 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관 총 117개 공공기관을 대상으로 2011년부터 2012년까지 2년간 총 173개 조직 (2011년 94개 조직, 2012년 79개 조직)에 대한 자료를 기획재정부 ALIO(공공기관 경영정보 공개시스템)에 업로드된 각 공공기관의 「경영실적보고서(본보고서)」와 경영공시를 통해 수집하였다.

## <표 1> 공공기관의 운영에 관한 법률에 의거한 공공기관의 분류

시장형 공기업 (14)	한국가스공사, 한국석유공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국수력원자력(주), 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국서부발전(주), 한국중부발전(주), 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사
준시장형 공기업 (16)	한국조폐공사, 한국관광공사, 한국마사회, 한국광물자원공사, 대한석탄공사, 한국토지주택공사, 대한주택보증주식회사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 여수광양항만공사, 울산항만공사, 해양환경관리공단, 한국방송광고진흥공사
기금관리형 준정부기관 (17)	사립학교교직원연금관리공단, 한국방송통신전파진흥원, 공무원연금공단, 서울올림픽기념국민체육진흥공단, 한국문화예술위원회, 영화진흥위원회, 한국언론진흥재단, 한국무역보험공사, 한국원자력환경공단, 국민연금공단, 근로복지공단, 한국자산관리공사, 신용보증기금, 기술신용보증기금, 예금보험공사, 한국주택금융공사, 중소기업진흥공단
위탁집행형 준정부기관 (70)	한국교육학술정보원, 한국장학재단, 한국인터넷진흥원, 정보통신산업진흥원, (재)우체국금융개발원, 우체국물류지원단, 한국우편사업진흥원, 한국연구재단, 한국과학창의재단, 한국정보화진흥원, 한국승강기안전관리원, 국제방송교류재단, 한국콘텐츠진흥원, 한국농수산식품유통공사, 축산물품질평가원, 농림수산물식품기술기획평가원, 한국농어촌공사, 농림수산물교육문화정보원, 대한무역투자진흥공사, 에너지관리공단, 한국가스안전공사, 한국광해관리공단, 한국디자인진흥원, 한국산업기술시험원, 한국산업기술진흥원, 한국산업단지공단, 한국산업기술평가관리원, 한국석유관리원, 한국세라믹기술원, 한국에너지기술평가원, 한국전기안전공사, 한국전력거래소, 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 한국보건산업진흥원, 한국노인인력개발원, 한국보건복지정보개발원, 한국보건복지인력개발원, 국립공원관리공단, 한국환경공단, 한국환경산업기술원, 한국고용정보원, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용공단, 한국승강기안전기술원, 한국청소년상담복지개발원, 한국청소년활동진흥원, 교통안전공단, 한국건설교통기술평가원, 한국시설안전공단, 한국철도시설공단, 대한지적공사, 선박안전기술공단, 한국수산자원관리공단, 한국해양수산연수원, 한국원자력안전기술원, 한국예탁결제원, 한국거래소, 한국소비자원, 독립기념관, 한국보훈복지의료공단, 한국임업진흥원, 농업기술실용화재단, 중소기업기술정보진흥원, 소상공인진흥원, 축산물위해요소중점관리기준원, 도로교통공단, 한국소방산업기술원
기타공공기관 (178)	생략(연구대상에서 제외)

### 제3절 연구의 방법

본 연구의 목적은 우리나라 공공기관의 조직 규모가 조직 분권화 수준에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하는데 있다. 공공기관은 조직 분권화는 주요 조직 구조 변수 중 하나로 조직 내부의 권한 배분 형태를 나타내어 조직 내에서 권력이 위임되어 있는 수준을 측정하는 개념이다. 조직 분권화에 대한 요청은 조직 내 구성원들의 참여를 확대시키고 의사 소통을 확장, 신속한 업무처리, 현실 적합적이고 실무 환경과 현장 중심적 의사결정 등을 강화하기 위해 지속적으로 이루어지고 있다. 우리나라 공공기관의 경우 특히 1990년 중반 이후 도입된 신공공관리 등의 흐름에 힘입어 조직 내부 개혁을 지속적으로 단행해 오면서 조직 분권화 수준이 해마다 높아지고 있다. 본 연구에서는 이러한 조직 분권화에 대한 정책적 요청이 강화되는 현실을 반영하여 조직 분권화에 대한 조직 구조적 접근을 통해 분석을 실시해보고자 하였다.

조직의 규모는 조직 구조에 영향을 미치는 주요한 변수로 지목되어 왔으며 특히, Blau의 경우 조직 규모 확대는 조직 내에 관리 통솔의 범위와 관리 계층 비율의 변화 등 여러 영향을 미친다고 보았고, Aston Group의 경우 조직 규모의 확대는 조직 설계의 확대, 권한 집중의 감소 등의 결과를 가져온다고 보았다. 오늘날 우리나라 공공기관의 조직 규모는 주요한 조직 개혁의 화두로 지목되고 있으며, 특히 조직 규모 논의에 있어 조직 구성원 수뿐만 아니라 조직 자산 규모 등에 대한 관심이 집중되고 있다.

본 연구에서는 우리나라 공공기관을 대상으로 조직 규모가 클수록 조직 분권화 수준이 높아지는지를 이러한 변수 측정들을 통해 실증적으로 분석해보고자 하였다. 종속변수인 조직분권화를 분석하기 위해서 독립변수는 공공기관의 조직 규모, 통제변수는 조직 유형, 조직 안정성, 조직 복잡성, 조직 공공성을 활용하였으며 이들은 기존의 조직 이론과 선행연구를 통해 추출된 변수들이다. 특히 조직 공공성은 본 연구가 대상으로 삼고 있는 공공기관의 조직의 특성을 반영해줄 수 있는 주요한 변수로 판단되어 포

함하였다. 특히 공공기관은 준정부조직으로서 공공조직의 특성과 민간조직의 특성이 혼합되어 있는 조직으로 공공성 수준이 매우 다양하게 구분될 수 있기 때문에 공공성 수준을 고려하지 않고 일률적으로 규정하는 것은 조직의 구조적 특성을 간과할 수 있는 우려를 낳게 된다.

본 연구는 우리나라 공공기관의 조직 구조에 대해 실증적 분석을 실시하는데 그 특징이 있다. 우리나라 공공기관의 중요성은 해마다 증가하고 공공기관의 조직 개혁에 대한 요구가 매년 이루어지고 있음에도 불구하고, 우리나라 공공기관 조직 구조에 관한 실증적인 연구가 여전히 부족한 상태이다. 우리나라의 조직 연구는 주로 조직 몰입, 성과 관리 등의 행태 변수들을 중심으로 이루어져있으며 조직 구조 변수에 관한 논의는 미흡한 수준에 머무르고 있다. 특히 조직 구조 변수들은 조직 연구에서 주로 조직 행태 변수들에 미치는 영향을 파악하기 위한 독립변수로 주로 사용되어 왔으며, 조직 구조 변수 자체가 종속 변수로서 분석되어 있는 연구는 매우 부족한 실정이다. 또한 조직 구조 자체에 대해 실증적으로 검증한 연구 역시 미흡하며 특히, Blau 등의 조직 구조에 관한 논의를 우리나라에서 실증적으로 검증한 연구 역시 미흡하다. 따라서 본 연구에서는 조직 분권화 수준에 미치는 조직 규모의 영향력을 통합회귀분석, 고정효과모형을 통해 실증적으로 분석해보고 이를 통해 공공기관 조직 구조의 정합성을 제고할 수 있는 정책적 함의를 도출해보고자 한다.

## 제2장 이론적 논의와 선행연구 검토

### 제1절 공공기관에 관한 이론적 논의 및 선행연구

준정부조직(Quasi Autonomous Non-Government Organization:



QUANGO)은 정부 조직과 민간 조직의 특성이 혼재되어 있는 형태를 지니는 조직으로 공적인 목적으로 설립되었으나 정부 조직이나 민간 조직에 분류되지 않는 제 3의 부문으로 볼 수 있는데, 정부 투자기관, 출자기관, 공사 등을 포함하는 공기업, 국공립대학, 연구기관 등 다양한 형태를 지니고 있다. 즉, 준정부조직은 조직 형태는 민간 조직의 형태를 지니고 있지만 정부 조직에 준하는 공적인 기능을 수행하는 새로운 형태의 공공부문(Etzioni, 1973)이다. 준정부조직을 일컫는 용어는 각국의 공공기관을 다루는 법률들에 따라 비정부부처 공공조직(Non-Departmental Public Bodies: NBPD), 연방기관(Federal Agency), 혼합조직(Hybrid Organizations), 제 3부문(The Third Sector) 등 다양하게 일컬어진다. 본 연구에서는 사용하는 준정부조직의 용어는 우리나라 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의거해 ‘공공기관’으로 사용하고자 한다.

공공기관은 정부 조직과 민간 조직의 중간 지대에 있는 조직으로서, ‘공적 업무를 달성하기 위해 공적 재정을 소비하지만, 선출직 대표자들로 부터 독립성을 가지고 있기 때문에 정부 조직보다 자율성을 지니고 있는(Flinders & Smith, 1999)’ 특징을 지닌다. 공공기관의 이러한 독특한 운영형태로 인해 공공기관은 정부 조직에 비해 조직 효율성을 높일 수 있는 자율성을 부여 받지만, 반대로 국민에 대한 직접적인 민주적 책임성은 지니지 않는다. 대(對)국민 직접적 민주성을 가지지 않는다는 측면에서 민간 조직과 유사하지만 기본적으로 공공기관의 역할과 기능은 공공성을 지니고 있으며 정부 조직의 집행 기능을 보조하는 조직으로 민간 조직과는 구분되는 정부 조직의 특징을 지니고 있다.

이 같은 공공기관의 운영방식은 Harold Seidman(1988)에 따르면 관료제적 제약에서 탈피하고 혁신적인 행정(innovative management)이 가능하도록 하기 위해 의도적으로 고안된 장치이다. 실제로 공공기관은 이와 같은 운영의 특성을 바탕으로 정부 조직에 비해 상대적으로 자율적이고 신속적으로 조직이 운용될 수 있으며 이를 통해 상대적으로 높은 효율성을 실현할 수 있다. 예산의 확보 및 운영, 인력의 채용 및 운영 등에 있

어 정부 조직에 비해 자율성과 신속적인 결정과 집행을 도모할 수 있으며, 이를 통해 조직에 적합한 투자, 재원, 인력 등의 확보가 가능하며 이는 조직의 효율성을 상승시킨다. 또한 공공조직은 국민으로부터 정부 조직에 가해지는 엄격한 평등성과 공평성과 같은 민주적 가치들로부터 일정 부분 자유로울 수 있기 때문에 공공서비스 수요에 적절한 대응이 가능할 수 있으며, 이러한 정치적 간섭의 배제를 통해 효율성을 담보 받을 수 있게 된다(최병선, 1993).

공공 서비스에 대한 요청과 행정 수요는 복잡하고 다양한 양태로 증가하고 있으나, 신자유주의와 신공공관리(New Public Management: NPM) 등의 패러다임과 정부 조직 팽창에 대한 통제가 가해지는 정부 조직의 축소와 정부 기능 이양의 흐름 속에서 정부가 모든 공공 서비스에 대한 독점적 공급을 실현하기 위해 정부 규모를 확대하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 정부 조직의 확대 없이 정부의 재원을 기반을 통해 수요자들의 정치적 지지를 보다 쉽게 확보할 수 있고, 비용절감 및 효율성 제고 등을 통해 수요를 충족시킬 수 있는 공공 서비스의 생산과 공급을 담당할 수 있는 공공기관의 설치가 이루어지게 된다.

공공기관의 증가 현상은 다양하게 설명될 수 있는데 위와 같이 복잡다양한 공공서비스와 행정수요의 증대문제에 대응하기 위해 예산, 인력, 운영 등의 측면에 있어서 정부 조직에 비해 상대적으로 관료제적 제약을 벗어난 효율성이 높은 조직을 필요로 하게 되었다는 측면에서 설명될 수 있을 뿐만 아니라, 관료정치 이론적 입장이나 자원 의존 관계 이론으로도 설명될 수 있다. 증대하는 행정 수요에 대한 대처로 공공기관의 설립이 증가하는 이유를 정부 내 관료들은 공공서비스의 영역을 정부 영역 내에서 통제하는 방식을 선호하기 때문에 증가하는 행정 수요에 대해서 준정부조직의 설립을 통해 해결하고자 하는 경향에서 찾는 관료 정치 이론적 입장도 존재한다. 또한 자원 의존 관계 이론에 따르면 공공기관의 설치와 증가는 정부 실패나 시장 실패의 한계를 서로 보완해 합리적으로 극복하려는 시도로서 설명될 수 있다.

우리나라의 경우 공공기관은 1999년 정부투자기관관리기본법에 의한 16개 기관에서 이후 2013년 현재 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조 1항의 적용대상 공공기관은 295개 기관으로 확대되어 왔다. 이와 같은 공공기관의 성장에도 불구하고 그간 조직 구조적 특성을 통해 공공기관의 구조적 특성을 분석한 연구들은 매우 미미한 실정이다. 공공기관에 대한 연구는 일반적으로 성과와 관련한 연구들이 주를 이루고 있으며, 공공기관의 조직 구조적 특성 분석을 통해 공공기관의 효율성과 민주적 책임성 확보에 기여하는 연구는 미흡하다. 따라서 본 연구에서는 조직 구조적 변수인 분권화 변수를 통해 이를 통해 공공기관의 조직 운영에 기여 가능한 정책적 함의를 도출해보고자 한다.

## 제2절 조직 분권화에 관한 이론적 논의 및 선행연구

### 1. 조직 분권화에 관한 이론적 논의

조직 분권화(decentralization)란 조직 내 자원, 권한 및 권력의 배분 형태를 지칭하는 조직 구조적 특성으로서 권력이 위임되어 있는 수준을 측정하는 개념이다. Hage & Aiken(1967)은 집권화를 조직 내에서 권력이 배분되는 방법으로 보며, 집권화와 분권화를 권력 배분의 연장선상에 놓인 개념으로 보고 있다. 집권화와 분권화는 조직 내에서 최고 관리자에 권한이 집중되어 있는 수준에 따라 측정되는 상대적인 개념이기 때문에 명확하게 권한, 지위, 의사결정권 등이 조직 계층상 어느 단계에 집중되어야 집권화된 조직인지 어느 단계까지 분산, 위임되어야 분권화된 조직인지 명확히 정의내리기는 어려우며, 양자의 균형이 계속적으로 요청된다. 일반적으로 권한이 조직 하층에 많이 위임될수록 분권적 조직 구조로 간주되며, 조직 상층에 권한이 많이 집중되고, 의사결정 과정을 통제하고 조직 하위단위들이 재량권을 거의 지니지 못한다면 집권적 조직으로 해석

할 수 있다.

조직 계층의 상하 간 권한 분배를 기준으로 하는 이러한 접근법의 핵심은 계층 구조 속에서 의사결정이 어디에서 이루어지는지를 규명하는데 있으며(김호섭, 2001), 따라서 조직 분권화는 의사결정 권리가 어느 정도 위임되어 있는가를 통해 그 수준을 판단할 수 있다. 모든 의사결정을 상부에서 판단할 수 없기 때문에(Mintzberg, 1979) 분권화가 이루어지며 이는 분권화를 이루는 가장 기초적 원리이다. 이창원, 최창현(1996)에 따르면 의사결정은 조직 분권성을 결정하는 요인으로, 조직 설계를 하게 되는 경우 의사결정 권한에 적합한 구조 형태를 채택하게 만든다. 의사결정 권리가 어느 정도 위임되어 있는지를 분권화 수준을 판단하는 기준으로 볼 수 있는데, 조직 상층에 비해 하층에서 많은 의사결정과 중요한 결정이 이루어질수록, 의사결정이 상층의 제약 혹은 상의 없이 이루어질수록 분권성이 커진다. 즉, 조직 운영 및 집행, 재무, 인사 등의 기능에 대한 의사 결정을 조직 하부에서 결정할수록 분권적 조직이며, 의사결정에 대해 상위 계층으로부터 조회를 받거나 의사결정 결과를 상위층에 보고해야 하는 제약이 많을수록 집권적 조직으로 판단할 수 있다.

분권화는 관료제적 조직 구조 특성인 집권화의 대안으로 나타나기 시작했다. Daft(1998)에 따르면 20세기 초의 M. Weber는 큰 조직을 이성적이고 효율적으로 만드는 기제로서 관료제에 주목하였으며, 관료제에 따라 움직이는 조직이 가장 효율적인 조직 형태라 보았다. Weber에 따르면 이러한 관료제적 조직은 전통에 의한 권위나 카리스마적 권위가 아닌 합리적이고 법적인 권위에 의존해 작용하며, 규칙과 절차, 분업과 전문화, 계층제(hierarchy of authority), 기록과 문서화 등의 특징을 지니고 있는데, 특히 계층제는 관리와 통제를 용이하게 하며 조직을 집권화 시키고, 하향적 의사결정 구조를 강화하는 특성을 지닌다고 보고 있다.

실제로 집권적 조직은 통일성과 표준화를 통한 업무 수행이 용이하고, 통합과 조정의 역할의 효과적 수행이 가능해 행정 기능과 업무의 중복과 혼란을 방지할 수 있으며, 의사 결정 권한이 조직 상층에 집중되어 있어

외부 위기에 신속하게 대응 가능하다는 장점을 가지고 있다. 그에 반해 의사 결정이 조직 상층에 집중되어 있는 조직인 경우 권위주의적 성격이 강화되며, 형식주의와 획일주의를 심화시켜 행정의 실효성을 감소시키고, 획일적으로 고정된 절차와 규정은 조직 구성원의 적극적이고 창의적인 업무 수행 노력을 억제하게 하여 조직의 탄력성을 감소시키게 된다. 이와 같은 집권화의 문제들은 복잡 다양한 행정 수요에 대한 탄력적이고 기민한 대응 등이 요청되는 환경 속에서 집권화 현상을 지양하게 만들었으며, 분권화 현상을 요청하는 촉매제 역할을 하게 하였다. (오석홍, 2011; 유종해, 2000; Peter M. Blau & Rochard A. Schoenherr, 1971; 이창원 외, 1996; 김인수, 1991; Richard L. Daft, 1998)

분권적 조직은 일반적으로 대규모 조직에 효용이 크며, 조직 상층의 업무를 감소시킴으로써 최고 관리자들이 좀 더 중요하고 높은 차원의 일에 전념할 수 있게 만드는 장점을 지니고 있으며, 조직 구성원들에게 참여와 협조 등을 통해 조직 내 의사 전달 기능을 개선 가능하게 해 조직에 긍정적인 태도를 지니게 만들 수 있다. 또한 조직 내부적으로는 의사결정시간을 단축시켜 신속한 업무 처리를 가능하게 하며, 현실에 맞는 업무 처리가 가능해지고 현장에서 직접 업무를 처리할 수 있게 됨으로써 외부 환경의 변화에 적절히 대응할 수 있다. 그러나 분권적 조직은 집권화된 조직에 비해 중앙의 지휘 감독이 약화될 수 있으며, 조직 기능이나 업무의 중복을 초래할 수 있다는 문제를 지니고 있다. (오석홍, 2011; 유종해, 2000; Peter M. Blau & Rochard A. Schoenherr, 1971; 이창원 외, 1996; 김인수, 1991; Richard L. Daft, 1998)

앞서 살펴보았듯, 집권화와 분권화는 상대적 개념으로서 의사결정 권한 배분의 문제이다. 조직의 기능 복잡하고 업무가 증가할수록 효율적 수행을 위해서 분권화에 대한 요청이 커질 수 있으나 분권화 강화 그 자체가 반드시 모든 조직에 적합한 요구라고 단언하기 힘들며, 조직 의사결정 권한에 적합한 구조 형태를 모색할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 조직의 분권화에 대한 가치 중립적 입장에서 조직의 규모가 조직 분권화에

미치는 영향을 파악하고, 이를 통해 함의를 이끌어내어 보고자 한다.

## 2. 조직 분권화에 관한 선행연구

조직 연구는 크게 조직 구조에 관한 연구와 조직 행태적 연구로 구분되는데, 일반적으로 조직 몰입, 직무만족, 조직신뢰, 조직 문화, 성과 관리 등의 행태 변수들이 조직 연구의 주요한 연구 주제로 자리 잡아왔고, 조직 구조 변수인 분권화 역시 조직 행태 연구들과 연관되어 분석되어 왔다. 특히 조직 분권화에 관한 연구는 조직 분권화를 독립변수로 사용해 조직 행태 변수를 측정하는 방식들로 이루어져 왔다. 우리나라의 경우 김호섭(2001)은 분권화 실태에 대한 지각이 행정 행태에 미치는 잠재적 파급 효과를 규명하고자 하였고, 우리나라 41개 지방자치단체 공무원들을 440명을 대상으로 설문조사 한 데이터를 바탕으로 분석한 결과 분권화가 구성원 자율성과 직무만족에 직접적 영향을 주고 이를 통해 구성원의 고객지향성을 제고하는데 간접적으로 기여함을 도출할 수 있음을 보여주고 있으며 집권적 구조는 조직성과에 부정적 영향을 미치는 것을 제시하고 있다.

김호섭 연구 외에도 조직 행태를 측정하기 위해 조직 분권화를 변수로 삼고 있는 여러 연구들 살펴볼 수 있다. 주효진(2004)는 복잡성, 집권화, 공식화가 직무 만족, 조직 몰입에 영향을 미친다는 연구를 실시하고 있으며, 이환범, 이수창, 박세정(2005)은 집권화 등 조직 변수들을 매개변수로 삼아 환경의 권위주의 행태에 대한 영향을 검증한다. 최창현(1991)은 집권화, 공식성, 통합도와 조직 몰입(조직성과)의 관계를 분석해 조직 몰입을 유도하기 위해서는 조직 구조적 변화가 행태 변화 프로그램보다 필요함을 시사하고 있으며, 동일한 구조 변수를 통해 최창현(1994)은 공공조직 혁신에 미치는 구조 변수를 분석한 결과 공공 조직 혁신을 위해서는 조직 구조를 분권화해야 한다고 보고 있다.

다음으로, 조직 구조적 변수만으로 연구되는 조직 연구들을 살펴보면

주로 조직 구조 변수간의 상관성 분석 등에 집중하고 있으며, 조직 분권화에 대한 연구 역시 마찬가지임을 알 수 있다. Jerald Hage & Michael Aiken(1967)는 조직 분권화와 조직 공식성 및 조직 복잡성 간의 관계를 16개의 사회복지기관들과 의료기관들을 대상으로 하여 분석 하였다. 이 연구를 통해 조직의 복잡성이 높아지고, 낮은 공식성을 지니게 되면 이는 조직 분권화 경향을 가져오게 되는 것을 경험적으로 증명되었다. 또 Peter M. Blau, Wolf V. Heydebrand & Robert E. Stauffer(1966)는 미국의 156개 공공 인사 기관들을 대상으로 관료제적 조직 구성 요인 간 상관 관계에 관한 연구를 실시한 결과 집권적 조직은 복잡성이 낮은 구조와 적합성이 높다는 사실을 추론해낼 수 있었다.

이처럼 조직 연구에서 조직 구조 변수 간 상관 관계를 분석하는 연구가 주를 이루는데, 구조적 실태에 관한 우리나라의 기존 연구들은 구조 개념의 전형적 구성 요소를 가지고 우리나라 행정 조직을 파악하는데 그쳐 크게 기여하는 바가 크지 않다(김호섭, 2001). 본 연구에서는 조직 구조 변수 중 분권화를 중심으로 하는 연구들을 살펴보았으며, 특히 공공기관을 대상으로 하는 원구환(2004)의 연구를 통해서 분권화와 다른 조직 구조 변수 간의 관계를 살펴보았다.

우정사업본부의 875명을 대상으로 설문 조사를 실시한 원구환(2004)의 연구에서는 설문 결과를 바탕으로 복잡성과 공식성, 분권성의 상관관계를 분석하였다. 분석 결과, 분석을 통해, 복잡성과 공식성, 복잡성과 분권성, 공식성과 분권성이 서로 정(+)의 상관관계를 지님을 알 수 있었고, 분권성이 조직 구조 적합성을 설명하는데 있어 가장 우선적으로 고려해야 하는 변수로 나타났다. 원구환은 그러나 이러한 구조 변수가 서로 보편적 선형적 경로 관계에 있다고 말하는 것을 경계하고 있으며, 민간 기업적 특성을 보유하는 공공조직인 우정사업본부가 전통적 관료제적 운영방식에서 벗어나 기업적 자율 경영체제로 전환되는 시점에서 분권화 구조를 지향하는 방향으로 조직 구조의 재설계 노력이 이루어져야 한다고 보면서 분권화의 구조 설계가 정책적 차원에서 고려되어야 함을 강조하고 있다.

### 제3절 조직 규모에 관한 이론적 논의 및 선행연구

조직 규모는 조직 구조에 영향을 미치는 조직의 외부환경, 기술, 연령, 목표 등의 여러 주요한 상황 변수 중 하나이다. 조직 구조와 조직 규모의 중요성과 관련해, 조직 규모가 조직 구조에 절대적 영향을 미치게 된다는 Blau나 Schoenerr와 같은 조직 구조주의자들의 입장과 이를 반박하는 Hall, Hass & Johnson이 있다. 또한 Robey의 연구와 같이 조직 규모가 조직 구조의 모든 차원에 결정적인 변수로 작용하지는 않으나 다른 차원을 예측하는 중요한 변수로 작용한다고 보는 입장도 존재한다.

#### 1. 조직 규모에 관한 이론적 논의

##### 1) 조직 규모의 개념

조직의 규모를 파악하고자 할 때는 무엇을 기준으로 삼느냐가 매우 중요한 기준으로 작용하며, 조직 규모의 개념을 정의하는 문제는 지속적인 논란이 되어오고 있다. 일반적으로 조직 이론 연구자들은 조직 규모를 조직 구성원 수로 정의하는 방식을 통용하고 있다(Robbins, 1983). 실제로 Kimberly(1976)는 1950년부터 1974년까지 Administrative Science Quarterly, American Sociological Review, Sociology, Social Forces 등에 게재된 조직 규모와 조직 구조에 관한 80여개의 연구를 대상으로 분석해본 결과 80%가 넘는 65개의 연구가 조직 규모를 조직 구성원 총 정원으로 정의하고 있음을 밝히고 있다.

그러나 현실에서 자본 집약적인 조직의 경우나 기술 집약적인 조직의 경우 혹은 조직에서 비정규직 구성원 수가 높은 경우 등에서는 조직 구성원 수만으로 조직의 규모를 엄밀하게 측정할 수 있는 지표로 활용될 수



있다고 보기는 어렵다. Blau(1972)는 조직과 그 책임 범위(the scope of an organization and its responsibilities)로, Aldrich(1972)의 경우 사업체 규모(scale of operations)로, Pondy(1969)의 경우 생산물의 양(a factor of production)으로 보고 있으며 그 외에도 노동력의 규모(the magnitude of the labor force) 등 다양한 방식으로 조직 규모를 정의하고 있다(Kimberly, 1976).

실제로 조직 규모 측정에 있어서 구성원 수만으로는 규모를 측정하는 것의 한계를 인지하고 재정적 자원, 물적 수용능력, 투입과 산출, 고객 수, 시장 점유율, 집중화 수준, 조직 책임 및 권력, 사업 규모, 산하조직의 수 등의 조작적 정의를 고려해야 한다는 논쟁이 존재한다(오석홍, 2011). 실제로 이같은 논의에 대해서 Kimberly(1976)는 조직 규모의 중요성에 비해 이에 관한 이론적 논의가 상대적으로 부족한 것을 지적하면서 규모의 역할이나 중요성의 이해 수준을 강화하기 위해서는 개념적 확장과 개선이 필요하다고 보았다. 그는 기존 연구들에서 사용된 조직 규모에 관한 다양한 조작적 정의를 바탕으로 조직 규모를 4가지 측면에서 구분하고자 하였고, 이후 이러한 구분은 Martin(1979)의 연구에 의해 경험적으로 입증되고 있다.

Kimberly는 서로 다른 조직 규모 측면 고려해야 한다고 보면서 조직 규모를 ① 물적 수용능력(The physical capacity of an organization), ② 조직의 가용 인적자원(The personnel available to an organization), ③ 조직의 투입 혹은 산출(Organizational inputs or outputs), ④ 조직의 가용 재량자원(Discretionary resources available to an organization) 측면으로 구분할 수 있다고 본다. 또한 개념적 구분이 매우 크기 때문에 분리해서 다루어져야 한다고 보면서, 각각의 측면들은 개념적으로 독립적이라고 가정하고 있다. 또한 각 측면들이 일정 수준 상관관계를 가질 수 있으나 그 관계가 일관성을 지니고 있다고 보기 어려울뿐더러 상관관계의 수준이 높지 않아 동일 개념을 측정한다고 간주하기는 어렵다고 보고 있다.

그러나 Robbins(1983)의 경우 서로 다른 규모 측정 방식이 서로 대체되어 사용될 수 없다는 입장에 비판이 존재하지만 대부분의 실증적 연구들에서 조직 구성원 수와 조직 규모를 측정하는 다른 변수 간에 서로 높은 상관관계를 지니고 있다고 언급하고 있다. 실제로 Pugh et al.(1969)의 경우 조직의 구성원 수와 순 자산 간의 상관관계는 0.78 수준으로 보고되며, 이같은 결과들을 종합해 판단한 결과 Robbins는 조직 규모를 구성원 수로 대체해 측정하는 것이 가능하다고 보고 있다.

## 2) 조직 규모의 크기 : Daft(1998) 논의를 중심으로

조직 규모는 조직 구조의 주요한 상황 변수로써 조직에 영향을 미치게 되며, 작은 조직과 큰 조직의 특성이 차이는 각기 다른 형태로 조직에 영향을 미친다. 소규모 조직의 경우 반응성, 유연성이 높으며 수평적이고 유기적 조직 운영의 형태를 지니는 경우가 많다. 단순한 구조 형태를 지니고 있기 때문에 대규모 조직에 비해 상대적으로 자유로운 조직 문화를 지니며 이는 조직 구성원들에게 조직에 대한 개인적 애착을 통한 동기부여와 책임감을 갖게만든다.

대규모 조직의 경우 소규모 조직에 비해 규모의 경제를 실현할 수 있으며, 충분한 물적, 인적 자원을 통한 투자를 통해 경쟁력을 강화할 수 있다. 또한 외부 환경의 변화가 조직에 미치는 영향으로부터 일정 수준 자유로울 수 있기 때문에 조직이 안정적으로 운영될 수 있으며 이에 따라 조직 내 구성원들에게 안정감과 소속 의식을 제공할 수 있다. 이처럼 조직 구성원들의 안정적인 근무생활을 제공할 수 있는 동시에 봉급 인상, 승진 등을 가능하게 하는 구조적 특징을 지닌다. 대규모 조직의 경우 조직이 표준화 되어있고 대체로 기계적으로 운영되며 복잡성이 높고 그에 따라 기능의 분화로 인해 조직의 전문성이 높다.

## 2. 조직 규모와 조직 구조에 관한 이론적 논의

### 1) 조직 구조 결정요인

조직 규모가 실제로 조직 구조에 영향을 미치는가와 관련한 여러 논의가 있으며, 조직 규모를 조직 구조에 영향을 미치는 중요한 변수로 지목한 여러 이론적 논의를 살펴보고자 한다. Peter M. Blau(1970)는 조직 규모의 확대는 조직 업무에 있어 내부 단위의 동질성(Intra-Unit Homogeneity)과 내부 단위의 이질성 (Intra-Unit Heterogeneity)의 상반된 효과를 가져 온다는 연구 결론을 도출하고 있다. 우선, 조직 규모 확대의 직접적인 효과로써 내부 단위의 동질성 문제를 살펴보면, 조직 규모가 확장되면 동시에 조직 내에서는 동일하고 유사한 업무가 증가하게 된다. 이러한 경향은 감독과 행정의 단순화를 가져오게 되면서 상대적으로 작은 조직에 비해 관리 계층의 통솔의 범위를 확장시키게 되고, 이는 조직 규모 대비 관리 계층의 비율이 줄어드는 효과를 가져 온다. 즉 조직 규모의 확대를 통해 조직은 규모의 경제를 얻게 되는 것이다.

반대로 조직 규모의 확대는 간접적으로 관리 계층의 증가를 가져오게 된다. 조직 규모의 확대는 수직적이고 수평적인 구조적 분화를 통한 업무에 있어 내부 단위 이질성을 가져오게 되는데, 이는 새로운 업무의 생성 등으로 인한 업무의 조정의 어려움을 가져오게 되고, 관리 계층은 조정 문제 증가에 부딪히게 된다. 결과적으로 조직 규모의 확대로 인한 조정의 어려움과 조정 문제의 증가는 더 많은 관리 계층을 필요로 하게 되면서 간접적인 영향을 미치게 되는데, 이러한 간접적인 영향의 크기가 직접적인 영향의 크기를 압도한다고 본다. Peter M. Blau (1970)를 통해 볼 때, 조직 규모는 조직 구조에 중요한 영향을 미치는 요인으로서 조직 규모 확대를 통해 규모의 경제를 달성하는 동시에 조직 내에서 구조화와 분권화를 이룰 수 있음을 추론할 수 있다.

Aston Group의 Derek S. Pugh, David J. Hickson, C.R. Hinings. &

C. Turner(1968)는 영국 Birmingham 지역의 52개 조직들을 대상으로, 조직 규모를 포함한 조직 구조 변수들이 실제로 조직의 구조와 기능에 영향을 미치는 변수임을 확인했으며, 이들의 1969년 연구에서도 조직 상황 변수들이 조직 구조 변수들에 영향을 미치고 있음을 실증적으로 분석하고 있다. 조직 규모에 관한 Aston Group의 논의를 종합해보면, 조직 규모의 확대는 조직 설계의 확대를 가져오고, 권한의 집중이 감소되는 등(Hall, 1982) 조직 규모가 조직 구조를 결정하는 주요한 요소로 작용하고 있음을 알 수 있다.

그 외에 조직 규모가 조직 구조에 영향을 미친다는 많은 연구들을 찾아볼 수 있는데, Mahoney et al.(1972)는 조직 관리는 규모에 따라 달라진다고 보며 유연성, 권한 위임의 범위, 절차와 결과에 대한 강조점 등이 조직 규모에 따라 달라짐을 확인하고 있다. Child & Mansfield(1972) 역시 조직 규모 확대될수록 조직 전문성(specification), 공식성 등이 높아지고, 조직의 집권성이 낮아지는 것을 확인하면서 조직 규모가 조직 구조에 영향을 미치는 것을 밝히고 있다. 조직 규모가 확대되면 조직은 더욱 세분화되고 규칙과 서류가 증가하며 계서제(hierarchy)가 확대되며 의사결정은 점차 분권적으로 이루어지게 됨을 확인하는 동시에, 조직 규모가 확대될수록 규모가 조직 구조에 영향을 미치는 수준이 점차 줄어든다는 Blau의 입장을 지지하고 있다.

## 2) 조직 구조 결정요인 논의에 대한 논쟁

반대로 조직 규모가 조직 구조에 아무런 영향을 미치지 않거나 적은 영향을 준다는 연구들도 나타난다. Agyris(1972)는 Blau의 데이터를 분석하면서 측정에 대한 의문을 제기하면서, 공무원 조직의 특성에 의한 문제를 제기하고 있다. 공공조직은 예산 제약, 한정된 지리적 경계, 구성원 규모의 선제적 결정 등의 특징을 지니고 있으며 주로 규제에 의해 영향을 받는다고 지적하고 있다. 또한 관리 재량에 대해서 언급하면서, 공공기관

관료 관리자들은 업무 전문성, 명령 통일, 통솔의 범위 등 전통적인 관리 이론을 따른다고 본다. 규모가 조직 구조와 관련을 지닐 수는 있으나 조직 규모가 조직 구조의 원인이라고 보기는 힘들다고 언급하고 있다. Mayhew et al. (1972) 역시 Blau 연구에 대해 규모 수준에 따른 분화(differentiation)를 결정하는 컴퓨터 프로그램을 사용해 분석해본 결과, 조직 규모와 복잡성의 관계는 동일한 확률이 모든 가능한 구조 조합에 할당되는 경우에만 수학적으로 확실성을 가진다고 보았다.

Aldrich(1972)는 Aston Group의 연구 데이터 분석을 통해 규모 변수가 구조를 결정하는 것이 아니라 기술이 구조를 결정하고 구조가 조직 규모를 결정한다고 보면서, 높은 복잡성과 공식성을 지닌 조직은 구조화가 덜 된 조직에 비해서 더 많은 인원을 고용하게 되는 결과에 의해 조직 규모가 커진다고 보았다. 또한 일부 Aston Group(1970) 내의 연구자들이 기존 Aston Group에서 사용되었던 14개 조직에 대한 시계열 분석하는 과정에서 조직 규모가 시간에 따라 감소하는데도 조직 구조의 측정은 증가하는 결과를 얻게 되었고 이는 결과적으로 기존의 Aston Group의 조직 규모가 조직 구조에 영향을 미치는 결론과 배치되는 것으로, 조직 규모가 조직 구조에 영향을 미치는가와 관련한 의문을 제기하기도 하였다.

조직 규모가 조직 구조에 영향을 미치는 중요한 요인이라 보지 않는 가장 대표적인 연구는 Hall, Hass & Johnson(1967)의 연구로 기업조직, 정부조직, 종교조직, 교육조직 등 75개 조직을 대상으로 연구를 진행한 결과, 조직 규모와 조직 구조의 관계가 통계적으로 유의미한 경우가 존재하지만, 충분히 많은 일탈적 경우로부터 대규모 조직이 반드시 소규모 조직에 비해 복잡성을 지닌다는 가정에 대한 의문을 제기해볼 수 있다고 본다. 반드시 두 변수들이 상관관계가 없다고 단언하지는 않으나, 복잡성과 공식성은 조직 규모로부터 도출되는 것이 아니라고 결론내리고 있다. Aldrich가 기존에 제기한 구조가 규모를 결정한다는 이론에 대해서 만약 조직내 기능이나 활동의 증가는 새로운 분야에 투입하기 위한 구성원 충원 등은 당연하다고 말하면서 조직 규모와 조직 구조 관계에 대한 의문을

제기한다.

## 제4절 조직 규모와 조직 분권화에 관한 선행연구

Daft(1998)에 의하면 Bluedorn, A. C. (1993), Kimberly, J. R. (1976), Daft, R. L., & Becker, S. W. (1980) 등의 연구를 통해 공식성, 분권성, 복잡성 등의 관료제적 특징은 조직의 규모에 따라 달라지는 것을 목격할 수 있다. 앞서 살펴본 Derek S. Pugh, David J. Hickson, C.R. Hinings. & C. Turner(1968, 1969)의 연구에서도 나타나듯이 일반적 연구들은 대부분 조직 규모의 확대에 따라 공식성, 표준화, 복잡성, 분권성이 커짐을 시사하고 있다. 그러나 조직 규모가 조직 구조에 미치는 영향은 실증적으로 매우 다양하게 나타날 수 있는 가능성은 늘 존재하며, 실제로 규모 확대에 따른 분권화가 반드시 강화되는 방향으로 나타나는 것은 아니라는 것은 여러 연구를 통해 확인해 볼 수 있다. 이는 Peter M. Blau, Wolf V. Heydebrand & Robert E. Stauffer(1966)는 복잡성 증가에 수반되는 조직 규모 확대는 집권화를 강화시키는 경향을 지닐 수 있음을 언급하고 있다는 점에서도 목격할 수 있다.

Lee(1975)는 경제관련 부처 882명의 공무원들을 대상으로 한 설문조사를 바탕으로 조직 규모가 조직 구조에 영향을 미치는 가장 큰 요인으로 작용하며, 규모가 집권화에 양(+)의 영향을 미치는 현상을 발견하였다. 유종해, 안희남(1996)의 공공조직과 민간 조직 종사자 540명을 설문대상으로 한 연구에서도 규모가 클수록 집권화, 공식화, 복잡성의 정도가 커짐을 발견할 수 있다. 이러한 결과는 조직 규모의 확대는 조직 분권화를 촉진하게 된다는 일반적인 인식과 상충되는 것으로 우리나라의 공공기관의 경우 규모의 확대가 조직 집권화와 양의 상관 관계를 가질 수 있는 가능성을 보여주는 결과이다.

김근세, 김대건, 최도림(1996)은 앞서 살펴본 Peter M. Blau(1970)의

연구에서 나타난 조직 규모의 확장이 관리자 비율을 체감시키고 규모의 경제를 이룬다는 가설을 우리나라 39개의 정부출연 연구기관을 대상으로 검증하고자 하였다. 그러나 규모, 복잡성 등을 분석한 결과 조직 규모의 확대는 상대적으로 관리자 비율을 감소시킨다는 Blau의 연구 결과와는 다르게 복잡성에 비례해 관리자의 비율이 증가함이 나타났다. 이러한 결과로부터 모든 조직의 규모의 확대가 반드시 조직에 미치는 영향이 이론적 인식과 부합하지 않을 수 있음을 유추해볼 수 있다.

**<표 2> 선행연구의 주요 결과**

논문저자	연구의 의의	연구 목적 및 결과
최병선 (1993)	준공공부문 조직 연구의 필요성과 방향 모색에 관한 연구	준공공부문에 대한 이론적 정리를 통해 준공공부문 확대에 의한 정치경제적 변화 등을 분석하며, 향후 유형화, 효율성, 행정기관과의 자원 의존관계 등의 연구 필요성을 모색함.
임학순 (1993)	준정부조직의 성장요인에 관한 연구	정부가 정부관료제의 기능적 한계와 정부 성장의 한계를 지니는 상황에서 행정 수요의 증가에 대응하는 방안으로 준정부조직의 성장이 나타남.
Hood (1986)	정책 도구에 따른 조직 유형 분류에 관한 연구	정책 도구별로 공공기관이 유형화 될 수 있으며 정부 사용 자원을 4가지로 분류하고, 정책도구는 8개 범주로 구분할 수 있음.
김호섭 (2001)	분권화 실태에 대한 지각이 행정 행태에 미치는 잠재적 파급효과를 규명	우리나라 41개 지방자치단체 공무원들을 대상으로 연구한 결과 분권화가 구성원 자율성과 직무만족에 직접적 영향을 주고 이를 통해 구성원의 고객지향성을 제고하는데 간접적으로 기여함을 도출.
Jerald Hage & Michael Aiken (1967)	조직 분권화와 조직 공식성 및 조직 복잡성 간의 관계 분석	16개의 사회복지기관들과 의료기관들을 대상으로 한 연구를 통해 높은 조직 복잡성과 낮은 공식성이 조직 분권화 경향과 관련성을 지님을 경험적으로 증명함.
Peter M.	관료제적 조직	미국의 156개 공공 인사 기관들을 대상으로 한

Blau, Wolf V. Heydebrand & Robert E. Stauffer (1966)	구성 요인 간 상 관 관계에 관한 연구	연구에서, 집권적 조직은 복잡성이 낮은 구조와 적합성이 높음이 추론됨.
Jerald Hage (1965)	조직 변수들 간 상호 연관성 분석에 관한 연 구	Weber, Bernard, Thompson 등 기존 조직 이 론에서 제시된 공리들을 복잡성, 집권성, 공식성 등의 조직 변수 간 관계 분석을 통해 증명하고자 함
원구환 (2004)	조직 구조화 변수 간 상관성 분석에 관한 연 구	우리나라 우정사업본부의 875명을 대상으로 설 문 조사를 통해 분석한 결과 복잡성과 공식성, 분 권성이 양의 상관관계를 지님이 증명됨.
Richard L. Daft (1998)	조직 규모와 관료제적 구조에 관한 이론 정리	조직 규모에 대한 이론적 논의를 정의하고, 작 은 조직과 큰 조직의 특징들에 대한 설명을 통해 관료제적 조직 구조 이론을 논의함.
김근세, 김대진, 최도림 (1996)	Blau의 가설 검증을 통해 조 직 규모와 조직 구조변수 간의 관계 분석	우리나라 39개의 정부출연 연구기관을 대상으 로 Blau(1970)의 연구가설을 검증한 결과 유기 적 조직의 경우 조직 규모에 비례해 관리자 비율 이 증가함이 나타남.
Peter M. Blau (1970)	조직 구조의 주요한 상황 변 수로서 조직 규 모를 분석	조직의 확대는 책임성 범위의 확장, 감독의 용 이성, 관리자의 통솔의 범위 확대, 규모의 경제 등을 가져오는 동시에 구조적 분화와 조정 문제 의 어려움과 증가를 가지고 오게 됨.
Peter M. Blau & Richard A. Schoenherr (1971)	분권화에 대한 개념을 정의하 고, 분권화에 영 향을 미치는 요 인들에 관한 연 구	미국 주정부의 고용 안정국들과 그 하부 조직 들을 대상으로 한 비교 연구에서 조직의 규모 확 대가 분권화에 대한 요청을 강화시키게 된다는 실증적 결론을 도출하고 있음.
Dereck S. Pugh, David J. Hickson, C.R. Hinings. & C. Turner (1968)	영국 제조업체 들을 대상으로 조직 구조 변수 들에 대한 연구	영국 Birmingham 지역의 52개 조직들을 대상 으로 연구한 결과 기존 조직의 구조적 변수들이 실제로 조직의 구조와 기능에 영향을 미치는 변 수임을 경험적으로 증명됨.



Dereck S. Pugh, David J. Hickson, C.R. Hinings. & C. Turner (1969)	조직의 변수들과 변수들의 분석	상황 구조 관계	조직의 상황 변수들과 구조 변수들의 관계를 실증적으로 분석하고 있으며, 이를 통해 조직 구조의 가설들을 경험적으로 증명하고 있음.
--	---------------------------	----------------	--

## 제3장 조직 규모와 조직 분권화에 관한 연구가설

### 제1절 연구가설의 설정

Robbins(1983)에 따르면 작은 조직인 경우 관리자층이 집권적 의사결정을 지속하면서 통제하는 것이 가능하지만 조직 규모가 확대되면서 물리적으로 이러한 관리 방식을 고수하기 힘들어지고 결과적으로 이는 조직의 분권화를 가져오는 압력으로 작용하게 된다. Hall(1977) 역시 조직 상층부가 대규모 조직을 통제한다는 것은 불가능하다고 보면서 개인이나 개인 집단이 이해하고 감당할 수 있는 업무 수준을 넘어서기 때문에 대규모 조직에서는 불가피한 위임이 발생한다고 보고 있다. 이처럼 조직 규모의 확대는 조직 분권화에 영향을 미치는 주요한 요소로 작용하는데, 좀 더 구체적으로 조직 규모 확대가 분권화 수준을 높이는 원인에 대한 이론적 논의를 살펴보려고 한다.

Peter M. Blau & Richard A. Schoenherr(1971)는 미국 주정부의 고용 안정국들과 그 하부 조직들을 대상으로 한 연구를 통해 분권화에 영향을 미치는 조직 규모 변수에 관해 살펴보고 있다. 이들 연구에 따르면 조직 규모의 확대는 분권화에 서로 상충되는 영향을 미치게 되는데, 조직 규모가 확대될수록 분권화가 저해되는 동시에 분권화가 촉진되게 된다. 조직 규모의 확대는 조직 운영의 확대를 가져와 관리 계층의 의사결

정 중요성을 증대시키게 된다. 즉, 조직 규모의 확대는 업무의 증대 등으로 인해 관리 계층에게 조직 관리 능력 상실과 책임의 위임 등으로 인한 위험 부담을 가중시키게 된다. 따라서 의사결정의 중요성의 증대로 인해 관리 계층은 하부로의 권한의 위임을 꺼리게 되고, 이로 인해 의사결정 집권화가 강화되고 결과적으로 조직 내의 분권화가 저해되는 결과가 초래되게 된다.

동시에 조직 규모의 확대는 분권화를 촉진시키게 되는데, 조직의 규모가 확대되면 관리 계층의 조직 관리와 관련한 업무량 역시 증가하게 된다. 관리 계층의 업무량의 증대로 인한 의사결정 수의 증대는 관리 계층에게 업무 과중을 가져오게 되며 이로 인해, 관리 계층은 증가하는 업무와 책임의 일부를 위임할 수밖에 없는 구조적 압력을 받게 된다. 따라서 조직 규모의 확대는 자연스럽게 분권화 수준을 높이게 된다.

이처럼 조직 규모 확대는 분권화에 상충되는 영향을 미치는 것으로 나타나고 있으나, Blau와 Schoenherr의 연구에서는 조직 규모의 확대가 분권화를 촉진시키게 된다는 실증적 결론을 도출하고 있다. 이는 기본적으로 조직 규모의 확대는 분권화를 저해시키는 직접 효과를 가져 오지만, 규모 확대에 의한 관리 계층의 업무 증가가 위임의 압력을 가져오게 되면서 분권화를 촉진시키는 간접 효과가 기존의 직접 효과를 상쇄시킬 만큼 크게 나타나기 때문이다. 따라서 이 연구는 다른 조건이 동일한 경우, 조직의 규모 확대가 분권화의 수준을 확대시키게 된다는 일반적 경향을 뒷받침하는 연구로서 의미를 지닌다.

그러나 Peter M. Blau와 Richard A. Schoenherr의 연구 결과만으로 조직 규모와 조직 분권화 관계를 양(+ )의 관계로 일반화해 연구 가설을 설정하기에 앞서 Dereck S. Pugh, David J. Hickson, C.R. Hinings(1968) 등으로 구성된 Aston Group이 이윤 창출을 조직 목표로 하는 민간 조직들을 대상으로 실시한 연구들을 통해 조직 규모와 조직 분권화의 관계를 살펴보고자 한다. 영국의 제조업체들을 대상으로 하는 이들의 연구에서는 규모를 구조 결정의 주된 상황 변수로 파악하고, 규모가

커질수록 권한의 집중화는 감퇴된다는 것을 실증적으로 증명하고 있다. 연구를 통해 조직 규모가 한 단위 증가할 때마다 권한의 집중성은 감소하는 것을 목격할 수 있으며, 이는 민간 조직 역시 조직 규모 확대는 조직 분권화에 양의 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다.

따라서 본 연구 가설은 주로 정부 조직을 대상으로 한 Blau & Schoenherr의 기존의 연구와 주로 민간 조직 특히 제조업체들을 대상으로 한 Pugh 등의 연구를 이론적 배경을 바탕으로 설정하고자 한다. 본 연구에서는 공공 조직과 민간 조직의 성격이 혼재되어 있는 우리나라 공공기관 역시 조직 규모가 클수록 조직 분권화 수준이 높을 것임을 예측해보고 이를 검증해보고자 한다. 본 연구에서는 조직 유형, 복잡성, 공공성 등의 변수를 통제하고, 이 조직 규모가 조직 분권화에 미치는 영향을 실증적 분석을 실시해 보고자 한다. 조직 규모와 조직 분권화에 따른 본 연구의 연구 가설은 다음과 같다.

<가설 1> 조직 규모가 클수록 조직 분권화 수준이 높을 것이다.

<가설 1-1> 조직 구성원 수가 많을수록 조직 분권화 수준이 높을 것이다.

<가설 1-2> 조직 자산이 클수록 조직 분권화 수준이 높을 것이다.

## 제2절 연구 가설 강화를 위한 보충 논의

조직 분권화에 대한 기존의 연구들은 대부분 조직 분권화를 독립변수로 두고 활용되어 왔기 때문에, 본 연구의 연구 가설에 대해서 조직 규모와 조직 분권화의 인과관계 방향 설정에 대한 논의가 추가적으로 보충될 필요가 있다. Kimberly(1976)는 조직 규모가 조직 구조를 결정하는지 조직 구조가 조직 규모를 결정하는지에 관한 논쟁에 대해서 그가 연구에서 분석

하고 있는 조직 규모와 조직 구조에 관한 80여개의 연구 중 60%의 연구가 조직 규모가 결정 요인인지 결과인지에 대한 입장이 명확하지 않음을 지적하고 있다. 또한 이들 관계를 밝히기 위해서는 횡단면 분석의 한계를 인식하고 시계열(logitudianl) 연구를 통해 이루어지는 것이 바람직하다고 보고 있다.

이 같은 지적을 바탕으로 Meyer(1972)의 연구를 살펴보면, Meyer는 기존의 연구들에서 나타나는 조직 규모와 조직 구조 관계는 인과관계를 의미하지는 않음을 인식하고, 조직 규모와 조직 구조가 특정 시점에 관련성을 지니고 있다고 할지라도, 시계열 분석을 통해서 조직 구조가 조직 규모에 영향을 미친다는 역가설(counter-hypothesis)을 제거할 수 있다고 보면서, 미국 도시, 자치주, 국무부 내 부처 등 194개 조직들을 대상으로 1966년과 1971년을 비교하는 시계열(longitudinal) 연구를 통해 조직 규모가 조직 구조의 원인으로 작용하고 있음을 밝히고 있다. 즉 조직 규모가 조직 구조에 영향을 미치는 원인으로 작용하지 그 반대의 경우는 작용되지 않음을 밝히고 있으며 더불어, 조직 규모를 통제하는 경우 다른 변수들의 조직 구조에 미치는 영향이 사라지는 것을 확인하면서 조직 규모가 조직 구조에 중요한 변수로 작용하고 있음을 밝히고 있다.

Kimberly(1976)은 규모의 인과적 지위를 분석한 대부분의 연구가 조직 규모를 외생 변수로 보면서 규모가 다른 변수들의 원인이 되는 변수로 지적하고 있음을 밝히고 있다. 본 연구가 바탕으로 하고 있는 Blau & Schoenherr(1971)의 연구에서도 조직 규모를 외생변수로 보는 명확한 입장을 취하고 있음을 목격할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 규모에 대한 인과 방향에 대한 실증적 분석이 점차 일반화 되면서 조직 규모 변수가 선행 변수로 사용된다는 지배적 입장(Kimberly, 1976)과 조직 규모가 조직 구조에 단방향적인 관계를 형성함을 밝히고 있는 Meyer의 논의를 바탕으로 조직 규모를 조직 구조 변수인 조직 분권화에 영향을 미치는 독립변수로 보고, 연구 가설을 확정하고자 하였다.

## 제4장 연구 설계 및 분석방법

### 제1절 연구문제와 분석틀

#### 1. 연구문제

본 연구의 연구문제는 우리나라 공공기관들을 대상으로 조직 규모가 조직 분권화 수준에 어떠한 영향을 미치는가이다. 조직 규모 외에 조직 분권화에 영향을 미칠 수 있는 변수들을 통제변수로 삼아 통제된 후 공공조직의 규모가 조직 내의 분권화 수준에 미치는 효과를 분석하는 것이 본 연구의 목적이다. Blau & Schoenherr(1971)의 연구에서 나타난 조직 규모가 조직 분권화에 미치는 영향이 우리나라 공공기관에서도 적용될 수 있는지 밝혀보고자 한다.

#### 2. 연구의 분석틀

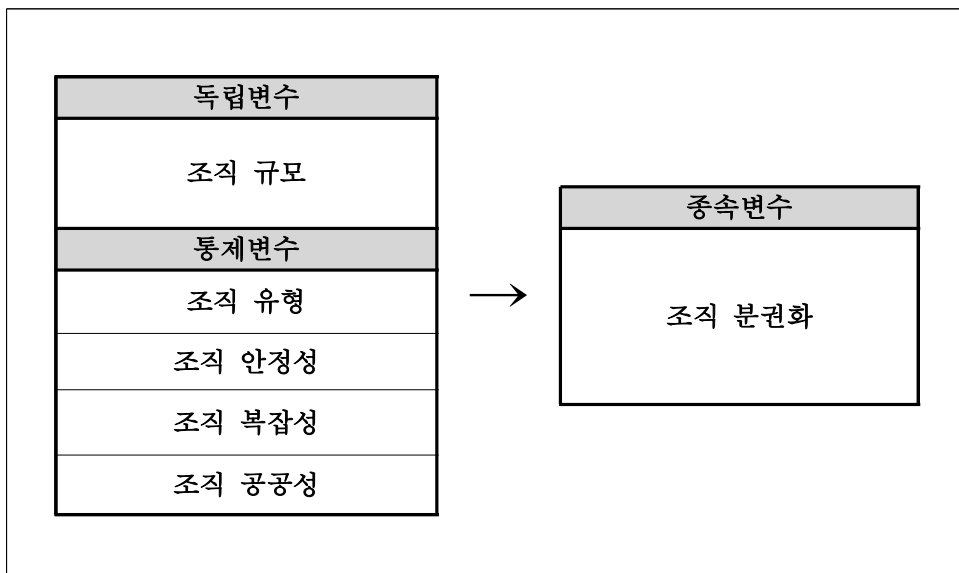
본 연구는 조직 형성의 주요 변수인 조직 분권화가 조직 구조에 영향을 미치는 주요한 상황 변수인 조직 규모 변수로 인해 실제로 조직 분권화 수준이 달라지는가를 분석하는 것이다. 앞서 살펴본 Bluedron(1993), Kimberly(1976), Daft & Becker(1980) 등의 연구를 통해서 조직 규모에 따라 조직의 분권화 수준이 달라지는 것을 목격할 수 있었다. 실제로 Blau & Schoenherr(1971)와 Pugh et al,(1968, 1969) 등에서는 조직 규모의 확대는 조직 분권화 수준이 높아짐을 시사하고 있다.

그러나 Lee(1975), 유종해, 안희남(1996) 등 우리나라 조직들을 대상으로 설문조사를 바탕으로 실시된 연구들로부터는 조직 규모의 확대가 오

히려 조직 집권화 수준을 높이는 것으로 나타나고 있다. 본 연구에서는 이러한 상반되는 연구 결과들에 대한 선행연구를 바탕으로 실제로 우리나라 공공기관들의 조직 규모와 조직 분권화의 관계가 유의미한 양(+)의 관계인지 살펴보려 하였다. 이를 위해 기존 문헌 연구를 바탕으로 공공기관, 조직 규모, 조직 분권화 등에 대한 이론적 배경을 검토하고, 조직 분권화에 영향을 미칠 가능성이 있는 영향 요인들을 추출하여 통제하고자 하였다.

본 연구에서는 독립변수인 조직 규모(조직 구성원 수, 조직 자산)가 조직 분권화(전체 최종결재 처리건수 대비 중간 관리자층 이하의 최종 결재 처리 건수 비율의 백분율)에 양의 영향을 미친다고 보았으며, 조직 규모가 클수록 조직 분권화 수준이 높아진다고 가설을 세웠다. 본 연구에서 사용하고 있는 개념적 분석틀은 다음과 같다.

<그림 1> 개념적 분석틀



## 제2절 변수의 조작적 정의와 자료의 수집

### 1. 종속변수 : 조직 분권화

본 연구는 공공 조직 내 의사결정 권리가 어느 정도 위임되어 있는지를 분권화 수준을 판단하는 기준으로 보고 있으며, 조직 상층에 비해 조직 하층에서 많은 의사결정과 중요한 의사결정이 이루어질수록 분권적 조직으로 판단하고 있다. 앞서 살펴보았듯 조직 분권화는 집권화와 연장선상에 놓인 상대적인 개념으로서(Hage & Aiken, 1969) 조직 집권화 수준이 높으면 조직 분권화 수준이 낮으며, 조직 집권화 수준이 낮으면 조직 분권화 수준은 높다고 판단해 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 이와 같은 관계를 활용하여 조직 집권화 수준을 측정하는 방식에 관한 선행연구들을 토대로 조직 분권화 수준을 측정하였다.

Robbins(1983)은 조직의 집권화 수준을 측정하기 위한 설문지를 제시하고 있는데, 총 10개 항목을 각각 1에서 5점까지로 측정하여 각 항목의 점수를 합산하여 40점 이상은 고도의 집권화, 20점 이하의 경우 낮은 집권화 즉, 높은 분권화 수준의 조직으로 판단하고 있다. 각 항목은 최고관리자층이 의사결정에 필요한 정보 수집에 직접적으로 참여하는 정도, 최고 관리자층이 투입 정보 해석에 참여하는 정도, 최고 관리자층이 의사결정 실행을 직접 통제하는 정도 및 예산 설정, 성과평가, 고용과 해고, 보상, 장비나 설비 구입, 새로운 프로젝트나 프로그램 설정, 예외적 업무 수행 등에 대한 일선 관리자층의 재량 수준 정도 등에 대한 측정을 실시하고 있으며 이는 모두 최고 관리자층의 의사결정 수준을 측정하는 방식이다.

조직 내 업무에 대한 의사 결정은 최고 관리자층는 물론 중간 관리자층 이하 모든 관리자층에서 이루어진다. 조직 내 관리자들이 의사결정 과정을 통제하는 정도를 집권화 측정 방법으로 삼을 수 있는데(Robbins,

1983), 대부분의 조직 내에서 공식적 의사결정에 대한 통제는 결재를 통해 이루어지고 있고, 어떤 계층에서 의사결정이 통제되고 있는가는 조직 내 관리자층의 결재 위치를 통해 파악할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 이와 같은 집권화에 대한 측정 방식들을 토대로 우리나라 공공기관 역시 조직 내 공식적 의사 결정 과정이 결재를 통해 통제되고 있다고 보고, 어떤 계층에서 의사결정의 최종 통제가 이루어지는지 즉, 최종 결재가 어떤 계층에서 이루어지고 있는지 파악하고자 하였다.

본 연구에서는 종속변수인 조직 분권화 수준을 각 공공기관의 관리자층의 결재 수준을 통해 측정해보고자 하였다. 각 공공기관의 「경영실적보고서(본보고서)」에 나타난 해당 조직의 각 계층별 전결권 수준을 측정하기 위해서 연도별 최종결재 처리건수 데이터를 토대로 한다. 공공기관의 중간 관리자(middle-level manager)층 이하는 부장, 실장, 처장, 팀장 등으로 구분되고, 최고 관리자(top-level manager)층은 일반적으로 사장, 부사장, 이사장, 상임이사 등으로 구분된다. 전체 최종 결재 처리 건수는 중간 관리자층 이하의 최종 결재 처리 건수와 최고 관리자층의 최종 결재 처리 건수의 합으로 구성된다. 본 연구에서는 분권화 수준을 전체 최종 결재 처리 건수 대비 중간 관리자층 이하의 최종결재 처리 건수 비율을 백분율로 조작화 하여 분석을 실시하였다.

기본적으로 경영실적보고서(본보고서)를 통해 추출한 데이터에 대한 신뢰는 첫째, 경영실적 및 근거 자료가 공공기관 경영평가 편람의 평가기준·방법과 경영실적보고서 작성지침에 따라 작성되었으며 둘째, 경영실적보고서가 허위 혹은 거짓 작성, 제출된 경우 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제 48조 등의 조치에 따른다는 각 공공기관의 기관장 확인서를 바탕으로 한다. 그러나 보고된 데이터에 대한 진실성에 대한 문제와는 별개로 본 연구에서 측정되는 조직의 분권화 수준이 외부의 압력 등에 의해서 임의적으로 조정되어 입력된 값일 수도 있다는 부분에 대한 해명이 추가적으로 필요하다고 판단되어 본 연구가 대상으로 삼는 공공기관의 종사자들을 대상으로 인터뷰를 실시하였다.



실제로 공공기관의 분권화 수준 강화 요청이 지속적으로 이루어지고 있기는 하지만 예를 들어 전체 대비 중간 관리자층 이하의 최종 결정 수준을 99% 수준으로 끌어올려야 한다는 등의 의무적 통제는 존재하지 않는다. 전체에서 차지하는 중간 관리자층 이하의 최종 결재처리 처리 건수 비율은 조직 분권화를 위한 권한 위임의 적절성을 판단하기 위한 기준으로 제시되고 있으며 전년 대비 얼마나 비율이 개선되었는가를 중심으로 평가가 이루어진다. 본 연구에서는 인터뷰를 통해 전체 대비 중간관리자층 이하의 전결 비율을 조정하기 위해서 공공기관들이 결재 건수 수치 누락, 조작 등을 통한 방법을 활용하는 것이 아니라 위임전결 강화 등을 통해서 중간관리자층 이하의 결재 처리 건수를 높이는 실질적 노력을 통해 조직 내 분권화 수준을 강화하고 있음을 알 수 있었다. 인터뷰를 통한 내용은 아래와 같다.

전체 최종결재 처리건수 대비 중간 관리자층 이하의 최종 결재처리 처리 건수 비율은 경영평가의 지표로 활용되고 있기는 하나 조직 분권화 수준을 높이기 위해 공공기관이 임의대로 이 지표의 비율을 조정하는 것은 시스템 상 불가능하다.<sup>1)</sup> 또한 수치를 조정하기 위해 전자결재 시스템 등

---

1) 인터뷰를 통해 해명되는 부분은 다음과 같다.

“공공조직 내 모든 결재는 전자결재시스템으로 운영되고 있으며 모든 결재는 반드시 시스템 상으로 입력되도록 되어있습니다. 모든 결재는 누적적으로 집계되며, 모든 결재에 대한 로그 기록이 남겨지고 있기 때문에 이로 인해 전체 대비 최고 관리자층의 결재 비율을 줄이기 위해서 중간관리자층 이하의 최종 결재처리 건수와 최고관리자층의 결재처리 건수의 수치 자체를 시스템 상에서 임의적으로 누락, 조작하는 것은 거의 불가능하며 설사 조작하다고 하더라도 데이터에 임의적 접근을 하는 경우 이 기록은 시스템에 로그 기록에 수정 기록으로 남겨지기 때문에 조작은 원천적으로 불가능합니다. 실제로 기존 결재의 내용 수정이 필요해 새로운 결재를 등록해야 하는 경우에도 기존 결재에 대한 삭제 허가 결재를 실시한 이후에 수정한 결재를 입력해야 하는 등의 관리가 이루어지고 있기 때문에 수치 조정을 위해 결재 건수에 대한 삭제가 이루어지는 것은 불가능합니다.”

록 이후에 조작하는 방법 외에도 처음부터 임의로 전자결재 시스템 상에 입력을 하지 않는 경우도 존재할 수 있다는 우려에 대해서 이는 매우 극히 드문 사안으로 보고 있다. 결재는 모든 업무 처리의 근거가 되는 문서로 조직의 문서관리 규칙에 따라 전자 결재 시스템 상에서 문서 번호가 부여되어야 문서의 형식을 획득하게 된다. 결재를 시스템 상에 등록하지 않는 경우 이에 따라 처리된 업무는 근거 없이 행해진 업무로서 조직 내 제도, 규칙, 절차 나아가 법적 효력까지도 상실된 업무로 처리된다.<sup>2)</sup> 따라서 본 연구에서 측정되는 조직의 분권화 수준이 외부의 압력 등에 의해서 임의적으로 조정되어 입력된 값일 가능성은 매우 낮다고 판단된다.

## 2. 독립변수 : 조직 규모

본 연구에서는 조직 규모가 분권화 수준에 미치는 영향을 분석하기 위하여 조직 규모를 구성원 수를 통해 측정하고자 하였다. B. J. Hodge, William P. Anthony and Lawrence M. Gales(2003)는 어떤 지표가 조직 규모를 측정하는데 있어 가장 유용한 지표가 될 수 있는가의 문제를 상황 적응적 방법을 통해 접근하고 있다. 규모를 측정하는 지표에 대해서 왜 조직 규모에 대해 묻는가에 따라 측정 수준이 달라져야 한다고 말하면서, 인간 관리의 통제 체제의 설계와 관해서는 구성원 수를 중심으로 측

---

2) 인터뷰를 통한 추가적 설명은 다음과 같다.

“결재 입력을 누락하는 경우는 현실적으로 조직 내 업무 근거를 위해서도 발생할 수 없거나 매우 극소수에 한정되어 있습니다. 나아가 경영평가에서 높은 분권화 수준에 대한 높은 평가를 획득하기 위해서 결재 수치조정을 통해 업무 근거가 되는 결재를 대규모로 누락하는 것은, 조직 내에서 근거 없이 이루어진 업무를 대량으로 양산하게 되는 것과 같습니다. 이는 감사는 물론 법적인 제재 등의 더 큰 문제들을 가져오는바 사실상 불가능에 가까운 경우라 볼 수 있습니다.”

정해야 한다고 말한바 있다.

그러나 조직 규모를 파악하는데 삼는 기준에 대한 논의가 매우 다양하게 이루어져 오고 있으며 현실의 자본 집약적 혹은 기술 집약적 조직 등에 대해서 조직 구성원 수만으로는 조직 규모를 명확하게 측정해내는데 한계가 있다. 따라서 조직의 재정적 자원, 사업 규모, 사업체 규모, 생산물의 양 등 다양한 방식으로 조직 규모를 측정하고자 하는 논의들이 진행되고 있으며 본 연구도 조직 구성원 수만으로 조직 규모를 측정하는 것에 대한 한계를 인식하고 Kimberly(1976)의 논의에 따라 조직 규모를 4가지 차원에서 살펴보고, 규모 변수 간 서로 바꾸어 쓸 수 없다는 논의가 존재하지만 대부분의 실증 연구들에서 상관관계가 높은 경우 변수를 대체하여 사용해왔다고 보면서 상관관계가 높은 경우 여러 측정치들을 동시에 고려할 필요가 낮아진다는 Robbins(1983)의 결론을 고려하여 본 연구에서도 상관관계가 높은 변수들을 판단하고 제거하여 변수를 최종 결정하고자 한다.

Kimberly의 논의에 따르면 조직 규모를 물적 수용 능력, 조직의 가용 인적 자원, 조직의 투입 혹은 산출, 조직의 가용 재량 자원의 차원으로 구분해볼 수 있다. 물적 수용 능력(The physical capacity of an organization)의 경우, 우리나라 공공기관 조직에 공통적으로 규모를 측정할 수 있는 특정한 물적 자원은 관찰되어지지 않으므로 공공기관을 대상으로 하는 본 연구에서는 물적 수용능력 차원은 고려하지 않는다. 조직의 가용 인적 자원(The personnel available to an organization)은 조직을 구성하는 인원수로 측정할 수 있으며 대다수의 조직 이론 연구에서 조직 규모를 조직 구성원 수로 파악하는 바 본 연구에서도 우리나라 공공기관의 조직 내 임원 수와 직원 수를 모두 합하여 조직 구성원 수를 측정하고자 하였다.

조직의 투입 혹은 산출(Organizational input or outputs)에 있어서는 공공기관의 수입액 혹은 지출액을 통해 이를 측정할 수 있는데, 공공기관의 해당 연도 수입액과 지출액은 예산상 동일하며 어떤 지표를 사용하더

라도 무방하다. 따라서 본 연구에서는 그 중 해당 연도 공공 기관의 지출액으로 측정해보고자 한다. 지출액에는 사업비, 인건비, 정상운영비, 차기이월 등이 반영되고 있으며, 지출액을 측정할 때에는 고유 사업 계정과 기금 계정을 더한 지출 현황을 측정하고자 한다. 마지막으로 조직의 가용 일반적으로 조직의 부 혹은 자산으로 측정되는 재량자원(Discretionary resources available to an organization)은 본 연구에서는 공공기관의 자산으로 측정하고자 하며, 이 경우에도 고유 사업 계정과 기금 계정을 모두 고려해 반영하고자 하였다.

Pugh et al.(1969)의 경우 조직 구성원 수와 순 자산간 상관관계가 0.8에 가까운 수준으로 보고되었으며 Robbins(1983)의 경우 규모 측정 변수들 간에 이처럼 높은 상관관계를 가지는 경우 규모에 대한 서로 다른 측정 방식은 서로 대체되어 사용될 수 있다고 보고 있다. 따라서 Kimberly가 제시한 4가지 차원의 규모 변수들 중 물적 수용 능력을 제외한 인적 자원, 조직의 투입, 재량 자원 간의 상관 관계 분석을 실시해, 상관 관계 분석 결과 서로 유의미한 강한 상관관계가 나타나는 변수들의 경우 두 변수 중 하나를 분석 대상으로 삼는 것이 바람직할 것이다. 그러나 만일 상관 관계 분석 결과 상대적으로 높지 않은 상관관계를 나타내는 변수들의 경우 두 변수 모두를 규모를 측정하는 분석 기준으로 사용하는 것이 타당하다고 판단된다.

본 연구에서는 조직 규모를 측정하기 위해서 기획재정부 ALIO(공공기관 경영정보 공개시스템)에 공개된 경영공시를 통해 자료를 구하였으며, 조직 구성원 수, 조직 지출액, 조직 자산의 값을 자연로그로 치환하여 분석을 실시하고자 한다. Kimberly(1976)에 따르면 로그를 사용하는 경우 규모 측정치들의 분포에 있어 분산을 줄여주는 등의 장점을 지니고 있기 때문에 조직 규모 연구에서 로그를 사용해 조작화 하는 방법은 점차 일반화되고 있다고 보고되고 있으며, 이러한 경향은 1970년대 이래 확대되고 있다. 따라서 본 연구에서도 조직 인원수와 자산의 분산 크기를 줄여주기 위해 자연 로그(ln)로 치환해 조직 규모의 척도로 활용하고자 한다.

2011년부터 2012년까지 173개 조직 데이터를 대상으로 규모 변수들을 조작화해 상관관계를 분석한 결과 <표 3>에서 볼 수 있듯 조직 구성원수와 조직 지출액의 상관관계는 0.68 수준으로 나타났으며 조직 구성원수와 조직 자산의 상관관계는 0.59로 나타나는 반면 조직 지출액과 조직 자산의 상관관계는 약 0.88 수준으로 매우 높게 나타나고 있다.

<표 3> 조직 규모 변수들 간의 상관관계

	ln(조직 구성원 수)	ln(조직 지출액)	ln(조직 자산)
ln(조직 구성원 수)	1		
ln(조직 지출액)	0.6844	1	
ln(조직 자산)	0.5974	0.8798	1

두 변수의 상관계수가 거의 1에 가깝게 나타나는 변수들, 즉 상관관계가 매우 강한 변수들을 동시에 모형에 고려하는 경우 다중공선성의 문제가 발생할 가능성이 높다. 이는 통계적으로 유의한 변수들이 유의하지 않게 되는 결과가 나타날 가능성을 높이고, 추정계수의 표준오차가 커지게 되어 추정치의 유의성을 저하시키게 되는 문제를 가져오게 된다. 따라서 본 연구에서는 상관관계가 상대적으로 매우 높게 나타나는 조직 지출액과 조직 자산 변수는 중에서 한 변수를 제외하여 분석을 실시하고자 하였으며, 상대적으로 상관 관계가 낮게 나타나는 변수들은 조직 구성원 수와 조직 자산 변수이므로 본 연구에서는 조직 지출액 변수를 제외하여 분석을 실시하였다.

### 3. 통제변수

#### 1) 조직 유형

조직 유형은 조직의 분권화에 영향을 미칠 수 있는 요소로 본 연구에서는 조직 유형을 법률에 따른 조직 유형과 정책 수단에 따른 조직 유형에 따라 분석 하고자 한다. 조직 유형에 따라 분권화 수준이 달라질 수 있다는 일반적 논의가 존재하며, Moe(2001)에서도 나타나듯, 유형 분류에 따라 공공기관의 자율성과 통제 매커니즘이 달라지므로 이에 대한 분석이 필요하다. Chun & Rainy(2005)에서는 조직을 조직 산출물이 계량적으로 측정 가능한 경우와 그렇지 않은 경우로 구분하여 유형화 하였으며, 조직 성과 평가에 있어 계량적 지표 사용 가능 여부에 따라서 조직 구조적 특성이 변화할 수 있다고 보았다. 이를 통해 조직 산출물이 계량적으로 측정 가능한 조직의 경우와 그렇지 않은 조직의 경우 조직 분권화에 미치는 영향이 달라질 수 있음을 예측해볼 수 있다.

공공기관은 그 정의가 명확하게 이루어지기 어렵기 때문에 공공기관의 유형화하여 분류하는 작업 역시 쉽지 않으나 조직 유형은 공공기관 조직 요인에 영향을 미치게 되므로 공공기관 유형 분류는 매우 중요하다. Hood(1986)의 연구는 조직의 정책 도구에 따라 조직의 역할, 기능, 조직 구조 등이 달라지는 것을 보여주고 있으며, Gulick(1937) 또한 조직의 담당 업무의 성격이나 산출물에 따라 조직 특성이 구별될 수 있음을 보여준다. 따라서 본 연구에서는 조직 유형을 통제 변수로 삼고, 정책 수단에 따른 조직 유형에 따라 분권화 수준이 달라지는 것을 통제하고자 한다.

우선, 법률에 따른 조직 유형은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제 5조 제 1항과 제 2항에 따라 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관, 기타공공기관으로 구분하였다. 특히 기타공공기관은 연구 대상에서 제외하였으며 나머지 조직들을 더미변수 처리 하였다. 이와 같은 조직 유형 구분은 공공기관의 설립에 관한 근거

법, 재정 운영에 관한 법 등에 기반하여 운영되는 각 공공기관의 조직 내 공공성과 자율성에 관한 법적 지위를 반영해 이루어진 것으로 본 연구에서 통제되지 못한 각 공공기관들의 법적 근거 요인들을 통제해주는 역할을 하고 있다. 또한 이처럼 법률에 따른 조직 유형 구분은 서로 다른 법적 지위를 지닌 조직들이 특별한 통제 변수 없이 이론적 유형 분류에 따라서 동일한 유형으로 묶여 분류되는 것을 통제해주게 된다.

이론적 조직 유형 분류는 조직이 가지는 정책 도구에 따라 조직에 미치는 영향이 달라진다고 보는 Hood(1986)의 정책 수단에 따른 조직 유형 구분을 통해 실시하고자 한다. Hood는 정부의 사용 자원을 권위형(authority) 자원, 조직형(organization) 자원, 재정형(treasure) 자원, 연결형(nodality) 자원으로 구분하였다. 이러한 사용 자원에 대한 범주를 기반으로 Hood는 효능 목적을 중심으로 법률(laws)에 따른 규제기관, 서비스전달(service delivery) 기관, 보조금(grants, loans) 배포 기관, 자문(advice)기관으로 나누고 있다. 이에 따라 우리나라 공공기관을 나누어 보면 크게 규제 기관, 생산 기관, 이윤배포 기관, 정보배포 기관으로 나누어볼 수 있다.

**<표 4> Hood의 정책도구와 공공기관의 조직 유형**

	권위형	조직형	재정형	연결형
효능목적	법률 (laws)	서비스전달 (service delivery)	보조금 (grants, loans)	자문 (advice)
조직유형	규제기관	생산기관	이윤배포기관	정보배포기관

주 : Hood, 1986, 124-125, 재구성

규제기관은 정부가 법적 근거를 제공하는 권위형 자원을 정책 수단으로 삼아 규제, 인허가 등의 법적 효과를 통한 정책 효과를 조직 산출로 삼는 기관이다. 생산기관은 조직형 자원을 통해 사회간접자본, 공공재, 복지 서비스 등의 재화와 서비스를 제공하여 정책 효과를 산출하는 기관이

다. 이윤배포기관은 자금 이동을 실시하는 기관으로 재정형 자원을 통해 보조금 지급은 물론 정부가 요청하는 재화와 서비스의 구매, 계약금 지불 등과 같은 정책 결과를 산출하는 기관이다. 정보배포기관은 연결형 자원을 통해 자문과 같은 목적을 달성하는 기관이다.

본 연구에서는 이같은 정책 수단에 따른 조직 유형 구분을 알리오 시스템 상에 공시된 조직 설립 목적, 주요 기능과 역할을 검토하여 Hood(1986)의 분류와 가장 유사한 정책 수단을 활용하는지에 따라 구분을 실시하였다. 각 공공기관의 대표적 설립 목적과 기능, 역할에 가장 부합하는 정책 수단에 대한 판단을 실시하여 조직 유형을 규제기관, 생산기관, 이윤배포기관, 정보배포기관으로 분류하였으며, 분석에서는 이들을 각각 더미변수 처리하여 활용하였다.

## 2) 조직 안정성

조직 안정성은 Meier & Bothe(2003)에서도 조직 구조에 영향을 미치는 주요한 요소로, 조직 안정성을 측정하기 위해서 조직 설립 근거가 얼마나 안정적인가를 통해 측정하는 방식이 있다. 본 연구에서는 공공조직의 설립 근거인 법률상 근거로서 공공조직의 연령을 측정하고자 하였는데, 각 조직의 연혁의 시작 시점으로부터 현재시점, 즉 본 연구의 관찰시점인 2011년과 2012년까지 조직의 연령을 측정하여 오래된 조직일수록 조직 안정도가 높다고 보았다.

이처럼 조직의 나이에 따라 조직 구조의 특성이 달라지는 것은 Quinn & Cameron(1983)의 조직수명주기(Organizational Life Cycle) 이론을 통해 살펴볼 수 있다. 초기 단계의 조직은 규모가 작고, 최고관리자에 의해 모든 관리 활동과 통제가 이루어지는 특징을 지니고 있으며, 점차 조직이 확대되고 성장함에 따라 조직 내 제도, 규칙, 절차 등이 공식화되고, 복잡성이 증가하는 등 관료제적 특성이 나타나게 된다. 조직이 안정되어 갈수록 조직 내의 관료제적 성격이 강화되지만 그만큼 조직 규모가 확대



되면서 권한 위임의 필요성이 증가하게 되고 최고 관리층의 직접적 감독과 통제와 같은 관리 없이도 조직 내의 조정과 통제가 가능한 시스템이 구조적으로 요청되게 된다고 본다. 따라서 본 연구에서는 이를 바탕으로 조직의 안정성, 즉 조직의 나이가 조직 분권화 수준에 영향을 미칠 수 있는 가능성을 통제하고자 하였다.

### 3) 조직 복잡성

조직 복잡성(complexity)은 조직 내 분화의 정도를 의미하는(Robbins, 1983) 주요한 조직 구조 변수이다. Jerald Hage & Michael Aiken(1967)는 Peter M. Balu, Wolf V. Heydebrand & Robert E. Stauffer(1966)의 연구로부터 복잡성이 높고 공식성이 낮을수록 구조가 분권화되는 경향이 추론할 수 있다고 보면서, 조직 복잡성과 조직 분권화의 양의 상관관계를 언급하고 있다. 따라서 본 연구에서는 조직 복잡성이 높아지면 관리나 감독의 대상이 복잡해지게 되고 그에 따라 분권화는 불가피하게 촉진된다고 보고 이를 통제하고자 하였다.

Hall(1991)에 따르면 복잡성은 조직 내 활동 중 구별되는 활동이 얼마나 존재하며 구조적 분화 수준이 어느 정도로 이루어지는가에 관한 지표로서 수평적 분화(horizontal differentiation), 수직적 분화(vertical differentiation), 장소적 분화(spatial dispersion)로 구성될 수 있다. 이때, 수평적 분화는 조직의 수행 업무를 구성원들이 수평적으로 분할한 것을 의미하고 수직적 분화는 조직 내 계층의 깊이 즉, 권한의 배분이 이루어지는 조직 내 계층 수를 의미하며 장소적 복잡성은 조직의 설비, 구성원 등의 분산 정도를 의미하는 장소적 분산을 의미한다. Robbins(1983)은 수평적 분화, 수직적 분화 및 장소적 분산 3가지 중 한 가지 구성 요소라도 증가하게 되면 조직 복잡성은 증가된다고 보고 있다. 따라서 본 연구에서는 조직 복잡성을 조직의 분권화에 영향을 미치는 요인으로 보고, 조직의 수평적 분화, 수직적 분화, 장소적 분화가 높아질수록 분권화

수준이 높아질 수 있는 가능성을 통제하고자 하였다.

복잡성 구성 요소들 중 수평적 분화를 부성화 수준을 측정하는 방식에는 부처 수, 직무 수, 교육훈련의 수준, 전문적 활동 정도 및 양, 업무의 일상성, 전문화된 업무의 수 등(Robbins, 1983)이 있지만 Blau(1968, 1973) 역시 조직 내 부처 수로 분화 수준을 측정한 바 있는바 본 연구에서는 수평적 분화는 부처수로 측정하여 통제변수로 삼았다.

조직 구조의 깊이 즉, 수직적 분화를 Meyer(1968)의 경우 관리 계층의 확산으로, Pugh et al.(1968)의 경우 최고 결정자와 직원들 사이의 직위 수로, Hall et al (1967)의 경우 조직 구조의 깊이가 가장 깊은 부처의 계층 수와 전체 조직의 평균 계층 수로 측정하고 있다. 물론 이러한 측정은 권한이 계서제에서 계층별로 분배되어 있음을 전제하고 있다(Hall, 1982). 본 연구에서는 최고 관리자부터 최하위 계층까지의 계층 수를 계산하여 수직적 분화를 측정하는 Robbins(1983)과 같이, 각 공공기관의 조직도 상에 나타난 조직 계층수를 측정하여 수직적 분화가 조직 분권화 수준에 미치는 영향을 통제하고자 하였다.

마지막으로 장소적 분화는 지리적으로 분산되어 있는 업무 수행 장소의 수로 조작화하고자 하고자 하였으며, 각 공공기관 조직도 상에 나타난 연수원, 연구원, 지역본부, 국내외 지사, 사업소 등을 포함하여 지리적으로 분산된 업무수행 장소들을 측정하였다. 조직 복잡성을 측정하기 위한 자료 수집은 알리오 시스템과 각 기관의 경영실적보고서를 통해 이루어졌다.

#### 4) 조직 공공성

공공기관은 공적 업무를 달성하기 위해 공적 재정을 기반으로 하는 조직으로서 대부분의 공공조직은 설립 목적과 법적기반에 있어 공공성을 조직 목표로 삼고 있다. 조직 공공성은 본 연구에 있어 주요한 통제 변수이다. Perry & Rainey(1988)의 연구에 따르면 조직목표를 공공성으로 삼

는 조직의 경우 조직 구조적 특성이 민간 조직과 나타나게 되는데, 이는 조직 공공성이 조직 분권화에 영향을 미칠 수 있는 가능성을 시사한다. 공공기관은 조직 운영에 있어 일부 혹은 전부를 공공재원에 의존한다는 점에서 수입과 지출 모두 시장을 기반으로 하는 민간 조직과 그 차이가 있다. 본 연구에서는 공공성 수준을 공공기관의 재정 운영 형태를 통해 측정하고자 하였다. Perry & Rainey(1998)는 공공기관의 공공성을 정부에 대한 재정의존도(financial publicness) 등으로 조작화한 바, 본 연구에서도 공공성을 공공조직의 정부에 대한 재정 의존도로 조작화 하였으며, 특히 공공기관의 재정 의존도는 공공기관의 총 수입 대비 정부 보조금을 백분율로 환산하여 측정하였다.

공공성을 경쟁성을 통해 검토해보면, 조직이 처한 환경의 경쟁성에 따라 분권화 수준이 달라지는 연구 결과들이 존재한다. 그 예로 시장 경쟁성이 높을수록 분권화가 기업 성공에 중요한 요건이 된다는 연구 결과(Anant R. Hegandhi & Bernard C.Reimann, 1972)와 환경적 경쟁성이 통제와 조정 및 집권화를 강화한다는 연구결과(Jeffrey Pfeffer & Husein Leblebici, 1973)를 들 수 있다. 정부에 대한 재정 자립도가 높을수록 공공기관이 자발적인 수익 창출을 통한 재정 건정성이 높음을 추측해볼 수 있고, 정부로부터의 통제와 규제로부터 자율성을 획득할 수 있는 영역, 즉 공공성 수준을 낮출 수 있는 영역이 확대될 가능성도 존재할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 정부 재정에 대한 의존이 낮고 경쟁 환경에 노출된 조직일수록 분권화 수준이 높을 가능성을 통제하여 분석을 진행해보고자 한다. 즉, 공공성이 높을수록 정치적 책임 수준이 높아지고 조직 구조에서 집권화 경향이 높아지게 되는 것(Rainey, 1993)을 통제해 조직 규모가 조직 분권화 수준에 미치는 영향을 파악하고자 한다.

<표 5> 변수의 측정과 변수명 정리

	변수		조작적 정의
종속변수	공공기관 분권화	분권화 수준	$= \frac{\text{중간관리자층 이하의 최종결재 처리 건수}}{\text{전체 최종결재 처리 건수}} \times 100$
독립변수	조직 규모	구성원 수	$= \ln(\text{조직의 임원 수} + \text{직원 수})$
		자산	$= \ln(\text{조직의 자산})$
통제변수	조직 유형	법률에 따른 조직유형	$= \begin{aligned} &\text{시장형 공기업} = 1, \\ &\text{준시장형 공기업} = 2, \\ &\text{기금관리형 준정부기관} = 3, \\ &\text{위탁집행형 준정부기관} = 4 \\ &(\text{기타 공공기관은 연구대상에서 제외}) \end{aligned}$
		정책 수단에 따른 조직유형 (Hood의 분류)	$= \begin{aligned} &\text{규제기관} = 1, \\ &\text{생산기관} = 2, \\ &\text{이윤배포기관} = 3, \\ &\text{정보배포기관} = 4 \end{aligned}$
	조직 안정성	연령	$= \text{해당연도} - \text{설립연도}$
	조직 복잡성	부성화	$= \text{조직 부처수}$
		계층수	$= \text{조직도 상의 계층수} (levels)$
		업무수행장소	$= \text{조직의 장소별 분포수}$
	조직 공공성	재정의존도	$= \frac{\text{정부 보조금}}{\text{공공기관의 총 수입}} \times 100$

#### 4. 자료의 수집

본 연구 분석을 위해서 연구 데이터는 기획재정부의 공공기관 경영정보 공개시스템<sup>3)</sup>(ALIO : All public information In One)을 통해 추출하였다. 알리오 시스템은 공공기관의 경영정보를 통합하여 공개하는 정보 공개 시스템으로, 공공기관의 경영 현황 공개를 통한 투명성 확보로 공공기관의 방만 경영 등을 방지하기 위한 국민 감시체계로 활용되고 있다. 알리오 시스템은 2005년 12월 구축되어 시장형 공기업 14개 기관, 준시장형 공기업 16개 기관, 기금관리형 준정부기관 17개 기관, 위탁집행형 준정부기관 70개 기관, 기타공공기관 178개 등 총 295개 기관을 대상으로 34개 항목에 대해 120여개의 경영정보 시스템이 공개되어 있다. 2007년 4월 「공공기관의 운영에 관한 법률」 시행에 따라 모든 공공기관의 통합 경영공시는 법적으로 의무화 되어 있다.

그러나 본 연구에서는 295개 기관 중 기타공공기관 198개 기관의 경우, 정부의 경영평가 대상에서 제외되어 주무 부처의 감사만을 통한 평가가 이루어져 있어 기획재정부가 통제, 감독하는 정부 관리 영역에 있는 그 외 공공기관과의 동질성을 확보하기 어렵다. 따라서 본 연구는 기타 공공기관을 제외하고 정부의 관리 영역, 즉 기획 재정부의 관리 영역에 포함되어 있는 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관 총 117개 기관을 대상으로 연구 자료를 수집하고자 노력하였다.

알리오 시스템에는 임직원 수, 부채, 자산 등이 포함된 요약대차대조표 등에 관한 최근 5년간(현재 2012년 결산 기준 2008년부터 2012년까지 5년간)의 자료를 공개하고 있으며 본 연구에서 필요한 독립변수 등에 관한 정보를 획득할 수 있었다. 그러나 본 연구의 통제변수인 조직 공공성을 측정하기 위해서는 공공기관의 총수입과 정부의 순지원에 대한 데이터가 확보되어야 함에도 불구하고 이들 자료가 기재되어 있는 수입과 지출

---

3) 이하 ‘알리오 시스템’

에 관한 항목이 2013년 「공공기관의 운영에 관한 법률」 시행령 개정에 따라 2011년도 결산부터 신규로 입력되면서 그 이전 자료들과의 동질성 확보가 어렵게 되었다. 따라서 본 연구는 데이터의 동질성을 유지하기 위해 알리오 시스템에 공개된 2011년과 2012년의 자료만을 대상으로 본 연구 분석에 사용되는 변수들의 측정에 필요한 자료들을 수집하였다.

본 연구의 주요한 변수인 조직 분권화 수준을 측정하기 위해 필요한 중간관리자층의 최종결재처리 건수, 최고관리자층의 결재처리 건수에 대한 자료는 알리오 시스템에 업로드 된 공공기관의 각 기관별 경영실적보고서(본보고서)를 통해 수집하였다. 데이터 수집을 통한 입력 과정에서 어떤 기관에서 종속 변수는 물론 독립변수, 통제변수 중 적어도 한 변수라도 본 연구에 필요한 정보가 2011년과 2012년 모두 누락이 되어 있는 경우 그 대상 공공기관은 제외하고 데이터를 입력하였다. 따라서 정보 수집을 위해 설정한 전체 117개 대상 기관 중 총 23개 기관이 제외되었으며, 본 연구에서는 94개 공공기관을 대상으로 자료를 수집하여 2011년과 2012년 총 173개 조직(2011년 94개 기관, 2011년 79개 기관)을 분석하였다.<sup>4)</sup> 자료 수집 과정에서 제외된 공공기관은 다음과 같다.

**<표 6> 자료 수집 과정상 제외된 공공기관**

<b>시장형 공기업(1)</b>	한국남동발전(주)
<b>준시장형 공기업(3)</b>	울산항만공사, 제주국제자유도시개발센터, 해양환경관리공단
<b>기금관리형 준정부기관(2)</b>	서울올림픽기념국민체육진흥공단, 한국원자력환경공단
<b>위탁집행형 준정부기관 (17)</b>	(재)우체국금융개발원, 국토교통과학기술진흥원, 농림수산물교육문화정보원, 도로교통공단, 소상공인진흥원, 우체국물류지원단, 축산물위해요소중점관리기준원, 한국고용정보원, 한국교육학술정보원, 한국기상산업진흥원, 한국노인인력개발원, 한국보건복지인력개발원, 한국산업기술시험원, 한국수산자원관리공단, 한국승강기안전기술원, 한국임업진흥원, 한국환경산업기술원

4) 2011년 혹은 2012년 단년도 측정 가능한 기관들은 누락시키지 않고, 본 연구 데이터에 포함시켰다.

### 제3절 연구 설계와 방법론

본 연구는 조직 규모가 조직 구조 변수인 조직 분권화에 미치는 영향을 알아보기 위한 목적으로 연구 설계를 실시하였다. 본 연구에서는 아래와 같은 분석 모형들을 통하여 조직 유형, 조직 안정성, 조직 복잡성, 조직 공공성 등을 통제한 상태에서 조직 규모가 조직 분권화 수준에 어떠한 영향력과 설명력을 가질 수 있는지 분석해 보았다. 분석은 STATA 11.1 통계패키지를 활용하였으며, 이를 통해 기술 통계, 통합회귀모형 분석, 고정효과모형 분석 등을 실시하였다.

#### 1. 조직 분권화 수준에 관한 통합 회귀 모형

본 연구에서는 통합회귀(Pooled Regression)모형을 통해 분석해보고자 하며, 기본적인 분석모형은 다음과 같다.

<그림 2> 조직 분권화에 관한 통합회귀모형

##### 1. 분석틀

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 S_i^1 + \beta_2 S_i^2 + \beta_3 T_i^1 + \beta_4 T_i^2 + \beta_5 A_i + \beta_6 D_i^1 + \beta_7 D_i^2 + \beta_8 D_i^3 + \beta_9 P_i + \epsilon_i$$

( $i = 1, \dots, 173$  : 공공기관)

## 2. 변수 설명

### 1) 종속변수

$Y_i$  = 분권화 수준

### 2) 독립변수

$S_1$  = 구성원 수,  $S_2$  = 조직 자산

### 3) 통제변수

$T_i^1$  = 법률에 따른 조직유형,  $T_i^2$  = 정책수단에 따른 조직유형,  
 $A_i$  = 연령,  $D_i^1$  = 부성화,  $D_i^2$  = 계층수,  $D_i^3$  = 업무수행장소,  $P_i$  = 재정의존도

독립변수인 조직 규모를 조직 구성원 수와 조직 자산 2가지 차원으로 나누어 조직 분권화에 미치는 영향을 살펴보고, 조직 유형을 법률에 따른 조직 유형과 정책수단에 따른 조직 유형 2가지 차원으로 나누어 통제하며 조직 연령을 통한 조직 안정성, 부성화, 계층수와 업무수행장소 3가지 차원의 조직 복잡성과 재정의존도를 통한 조직 공공성을 각각 통제하였다.

## 2. 보충 : 조직 분권화 수준에 관한 고정 효과 모형

또한 본 연구에서는 데이터의 관찰 기간이 짧고, 공공조직의 구조 변수들의 변화가 거의 포착되지 않아 결과에서 공분산성 문제로 추정치들이 대부분 생략되는 등의 한계가 존재하지만, 본 연구에서 미처 통제하지 못한 조직의 특수한 관찰되지 않는 이질성 요인을 모형을 반영할 수 있는 고정효과모형(Fixed Effects Model)을 활용하여 보충적으로 통합회귀모형의 불완전성을 보완해보고자 하였다. 본 연구에서 보충적으로 분석해보



고자 한 고정효과모형은 아래와 같다.

### <그림 3> 조직 분권화에 관한 고정효과모형

#### 1. 분석틀

$$Y_{it} = \alpha + \beta_1 S_{it}^1 + \beta_2 S_{it}^2 + \beta_3 T_{it}^1 + \beta_4 T_{it}^2 + \beta_5 A_{it} + \beta_6 D_{it}^1 + \beta_7 D_{it}^2 + \beta_8 D_{it}^3 + \beta_9 P_{it} + u_i + \epsilon_{it}$$

( $i = 1, \dots, 94$  : 공공기관)

( $t = 1, 2$  : 기간(2011년부터 2012년까지의 기간을 연단위로 총2기로 구분))

#### 2. $u_i$ 에 관한 가정

이 때,  $u_i$ 는 시간 단위에 따라 변화하지 않고 횡단면 단위인 공공조직에 따라 변화한다고 가정한다. 이 가정으로 인해 개별 조직 단위 간의 모든 행태적 차이들을  $u_i$ 에 반영할 수 있다.

#### 3. 변수 설명

##### 1) 종속변수

$Y$  = 분권화 수준

##### 2) 독립변수

$S_{it}^1$  = 구성원 수,  $S_{it}^2$  = 조직자산

##### 3) 통제변수

$T_{it}^1$  = 법률에 따른 조직유형,  $T_{it}^2$  = 정책수단에 따른 조직유형,

$A_{it}$  = 정부지분율,  $D_{it}^1$  = 부성화,  $D_{it}^2$  = 계층수,  $D_{it}^3$  = 업무수행장소,

$P_{it}$  = 재정의존도

모형에서 고려된 구성된 2개의 오차항들 중에서 시간과 패널 개체에 따라 변하는 순수한 오차항  $\epsilon_{it}$ 는  $N(0, \sigma_{\epsilon_{it}}^2)$ 의 독립적 분포를 가진다고 가

정된다. 그러나 나머지 오차항인  $u_i$ 는 본 분석에서는 확률변수가 아닌 추정해야 할 모수로 간주되며, 패널개체별로 달라진다. 이러한 특징으로 인해 각 공공기관의 시간에 따라 변하지 않는 이질성을 감안할 수 있으며 본 연구에서 미처 통제하지 못한 개별 조직의 특수성을 통제할 수 있기 때문에, 본 연구에서는 고정효과분석을 보충적으로 실시하고자 하였다.

## 제5장 실증분석결과

본 연구에서는 Blau & Schoenherr(1971)의 연구를 바탕으로 조직 특성 변수들을 통제한 상태에서 독립변수인 조직 규모가 종속변수인 조직 분권화에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하고자 하였다. 이를 위해 본 연구에서는 연구 목적에 부합되는 데이터 수집을 실시하였으며 우리나라 기획재정부의 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)을 통해 공개된 각 공공기관의 경영공시 데이터와 경영 평가 실적 보고서 내에 공개된 데이터의 재설계를 통해 공공기관이 가지고 있는 조직 특성 요인들을 수집하고 공공조직의 다양한 특성들을 통제하였다.

수집된 데이터는 공공기관의 조직 특성변수들로 공공조직을 분석하기 위한 객관적인 데이터를 제공하고 있으며, 본 연구는 본격적인 실증 분석에 들어가기 전 본 연구에서 활용된 데이터에 대한 기술통계분석을 실시하였으며 이를 통해 공공조직의 조직 특성을 이해하고자 하였다. 따라서 이 장에서는 독립변수, 통제변수 및 종속변수에 대한 기술통계분석을 실시한 이후 통합회귀모형과 고정효과모형 등의 실증분석결과를 제시해보고자 한다.

## 제1절 기술통계분석

### 1. 공공기관 조직 분권화에 관한 기술통계

본 연구의 종속변수인 조직 분권화는 조직 내부의 자원, 권한 또는 권력 등이 위임되어 있는 수준으로 본 연구에서는 조직 분권화 수준을 공공기관의 전체 최종 결재 처리 건수 대비 중간 관리자층 이하의 최종 결재 처리 건수 비율을 백분율로 조작하여 측정하였다.

조직 분권화 수준에 관한 기술통계량을 살펴보면 2011년부터 2012년까지 우리나라 공공기관의 조직 분권화 수준은 평균 89.22% 수준으로 나타난다. 2012년의 경우 한국보건복지정보개발원은 분권화 수준이 63.6%, 2011년의 경우 농림수산식품기술기획평가원의 경우 48.4%로 분권화 수준이 가장 낮게 나타났다. 농림수산식품기술기획평가원의 경우 2009년 9.9%, 2010년 13.1%, 2012년 48.4%, 2012년 73.2% 수준으로 조직설립 이후 조직 내 급진적인 분권화 노력을 기울이고 있는 것으로 나타난다. 가장 높은 분권화 수준을 나타내는 조직은 기금관리형 준정부기관에 분류되어 있는 근로복지공단으로 99.89% 수준으로 나타났으며 조직별로 그 차이가 매우 큰 것으로 나타난다.

조직 분권화 수준 낮은 조직들은 농림수산식품기술기획평가원, 한국우편사업진흥원, 한국보건복지정보개발원, 한국보훈복지의료공단, 한국보건산업진흥원 등으로 분권화 수준이 하위 5개 기관에 속하는 이들 조직 유형을 분석한 결과 모두 위탁집행형 준정부기관으로 나타났으며, 데이터 전체를 통해 분석해본 결과 대체로 이들 위탁집행형 준정부기관기관 유형에서는 조직 분권화 수준이 낮은 조직이 많은 것으로 나타났다. 조직 분권화 수준이 높은 조직들은 근로복지공단, 한국전기안전공사, 한국자산관리공사, 한국가스공사, 한국무역보험공사 등으로 특정 조직 유형에 집중되어 나타나지는 않으나 분권화 수준이 높은 상위 5개 기관 중 3개 기관이 기금관리형 준정부기관임을 알 수 있다.

<표 7> 조직 분권화에 관한 기술통계량

변수	단위	기간	관찰값	평균	표준편차	최소값	최대값
분권화 수준	비율 (ratio)	2011	94	88.95	10.24	48.40	99.88
		2012	79	89.54	9.31	63.60	99.89
		total	173	89.22	9.80	48.40	99.89

## 2. 조직 규모에 관한 기술통계

책임범위, 사업체규모, 생산물 양, 노동력 규모 등 조직 규모를 다양한 방식으로 정의하고 측정하는 방법들이 존재하나, 본 연구에서는 독립변수인 조직 규모를 Kimberly(1976)가 제시한 4가지 차원의 규모 변수들 중 인적자원, 재량자원의 2개 변수를 활용하여 조직 구성원 수와 조직 자산으로 측정하였다.

조직 규모를 알 수 있는 척도로 조직 구조 변수에 중요한 영향을 미치는 조직 구성원 수의 기술통계량은 다음과 같다. 우리나라 공공기관의 2011년부터 2012년까지의 평균 구성원 수는 약 578명으로 나타나며 최소값은 52명, 최대값은 29,480명으로 나타나고 있다. 구성원 수가 가장 적은 조직과 구성원 수가 가장 많은 조직은 약 567배의 차이를 나타낸다. 2011년부터 2012년까지 100명 미만의 소규모 조직은 농림수산물기술기획평가원, 중소기업기술정보진흥원, 한국에너지기술평가원, 독립기념관, 여수광양항만공사 등 20개로 나타났으며 한국철도공사, 한국전력공사, 국민건강보험공단 등 10,000명 이상의 대규모 조직은 6개 조직으로 나타난다. 공공기관의 구성원 수는 이처럼 조직에 따라 매우 다양하게 나타나고 있으며 이들의 조직별 편차를 줄이고 데이터의 정합성을 높이기 위해서 본 연구에서는 조직 구성원 수를 자연로그 값으로 변환하여 분석을 시도하였으며 이에 대한 기술 통계량은 아래 표와 같다.

다음으로 조직 자산으로 측정한 조직 규모의 기술 통계량을 살펴보면 우리나라 공공조직의 2011년부터 2012년까지의 평균 자산은 약 729,416백만원으로 나타나며, 자산이 가장 작은 조직이 1,479백만원, 가장 큰 조직이 167,761,635백만원으로 약 113429배의 차이가 나타나는 것으로 조사되었다. 공공기관의 조직자산은 요약대차대조표상의 고유 유동자산과 고유 비유동자산의 자산총계의 합과 기금계정의 유동자산과 비유동자산의 자산총계를 모두 합한 값으로 측정하였다. 자산 규모 역시 공공조직에 따라 매우 큰 편차를 나타내고 있으며 이들의 편차를 줄여 모델 적합성을 높이기 위한 필요가 요청되기에 조직 자산을 로그값으로 변화하여 분석하였으며, 자연로그로 변환된 값의 기술통계량은 아래 기재된 표와 같다. 자산의 규모가 작은 조직들은 대부분 위탁관리형 준정부기관이었으며 자산 규모가 큰 조직들은 한국토지주택공사(29), 한국전력공사(12), 한국도로공사(23), 한국수력원자력(11) 등 대규모 시장형 공기업과 준시장형 공기업 조직으로 나타난다.

<표 8> 조직 규모에 관한 기술통계량

변수	단위	기간	관찰값	평균	표준편차	최소값	최대값
구성원수	임직원수 (ln)	2011	94	6.32	1.41	3.95	10.29
		2012	79	6.45	1.42	4.14	10.27
		total	173	6.36	1.41	3.95	10.29
재정규모	조직자산 (ln)	2011	94	13.36	2.59	7.53	18.88
		2012	79	13.66	2.59	7.30	18.93
		total	173	13.50	2.58	7.30	18.94

### 3. 통제 변수에 관한 기술통계

#### 1) 조직 유형에 관한 기술통계

## (1) 법률에 따른 조직 유형

본 연구에서는 조직 유형을 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 구분하여 연구를 진행하였다. 법률에 따른 조직 유형 분류를 실시한 이유는 이론적 조직 분류에 따라 조직 유형을 구분하는 경우 서로 다른 특성을 지닌 조직을 특별한 통제 변수 없이 한 유형으로 묶어 분류하게 되는 경우가 나타나기 때문이다. 예를 들어 시장형 공기업인 한국전력공사와 준시장형 공기업인 한국수자원공사, 위탁집행형 준정부기관인 한국무역보험공사 등은 Hood의 정책수단에 따른 조직 분류 기준을 통해서는 동일하게 각각 생산기관으로 분류되고 있다. 그러나 Hood의 조직 분류 기준에서는 공공기관 운영에 관한 법률에 따라 특성 즉, 직원 수, 자산규모, 총 수입액 중 자체 수입액의 비율, 재정 운영에 관한 법 등으로 구분된 공공조직의 이러한 특성들을 모두 포괄하지 못한 채 서로 다른 조직 특징을 지니는 조직들을 한 유형으로 묶게 되는 것이다.

따라서 본 연구에서는 이러한 문제점을 보완하기 위하여 추가적으로 법률에 따른 조직 유형을 구분하여 분석해보았다. 법률에 따른 조직 유형의 빈도와 백분율은 다음과 같다. 2011년부터 2012년까지 전체 173개 조직 중 시장형 공기업은 25개, 준시장형 공기업 역시 25개 조직으로 각각 전체 조직의 14.45%씩을 차지하고 있다. 기금관리형 준정부기관의 경우 29개 기관으로 전체 16.76%에 달하며, 위탁집행형 준정부기관의 경우 94개로 전체 조직들 중 54.34%를 차지하는 것으로 나타나 대부분의 공공기관이 위탁집행형 준정부기관에 속하는 것을 목격할 수 있다.

<표 9> 법률에 따른 조직 유형에 관한 기술통계량

	total		2011		2012	
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
시장형 공기업	25	14.45	13	13.83	12	15.19
준시장형 공기업	25	14.45	13	13.83	12	15.19
기금관리형 준정부기관	29	16.76	15	15.96	14	17.72
위탁집행형 준정부기관	94	54.34	53	56.38	41	51.90
전체	173	100	94	100	79	100

## (2) 정책수단에 따른 조직유형

본 연구에서는 조직 유형을 Hood의 정책수단에 의한 조직 분류 기준에 따라 조직 유형을 구분하였다. 2011년부터 2012년까지 전체 173개 조직을 규제기관, 생산기관, 유인기관, 정보기관으로 분류하였으며, 정책 수단에 따른 조직 유형의 빈도와 백분율은 다음과 같다.

법적 근거를 통한 규제, 인허가 등으로 행위자의 행위를 제한하거나 허가해 주는 등의 역할을 수행하는 규제기관은 한국가스안전공사, 선박안전기술공단, 한국산업안전보건공단 등 검사, 안전, 인·허가 등을 담당하는 기관이 대부분을 차지하며 전체 173개 기관 중 18개로 전체에서 약 10% 수준을 차지하고 있다. 그에 반해 재화 및 서비스를 생산하고 제공하는 생산기관으로 대부분의 시장형 공기업, 준시장형 공기업 등이 해당하며, 전체 173개 기관 중 89개 기관으로 51.45% 수준으로 전체 조직 중 과반 이상을 차지하고 있음을 알 수 있다.

이윤배포기관은 자금 이동을 통한 정책 효과를 달성하는 기관 즉, 자금 관리 등을 통한 효능목적을 실현하는 조직으로 본 연구 데이터에서는 기

금관리형 준정부조직을 포함한 그 외 자금 관리, 보조금 활용 등을 통한 조직 운영이 이루어지는 조직들을 이윤배포기관으로 분류하였으며 24개 조직이 이윤배포기관으로 구성되어 전체에서 13.87%를 차지하고 있다. 마지막으로 각종 진흥원 등을 포함하는 직간접적 정보 제공을 정책 수단으로 삼는 정보배포기관은 정보통신산업진흥원 등 총 42개 기관으로 대상 공공조직의 24.28%를 차지하고 있다.

<표 10> 정책수단에 따른 조직 유형에 관한 기술통계량

	total		2011		2012	
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
규제기관	18	10.40	11	11.70	7	8.86
생산기관	89	51.45	47	50.00	42	53.16
이윤배포기관	24	13.87	12	12.77	12	15.19
정보배포기관	42	24.28	24	25.53	18	22.78
전체	173	100	94	100	79	100

## 2) 조직 안정성에 관한 기술 통계

조직 안정성과 관련하여 조직 연령에 대한 기술통계량을 살펴보면 2011년부터 2012년까지 173개 조직들의 평균 조직 연령은 약 23.6년이다. 조직 연령이 전체 중 최소값을 지니는 조직은 2011년에 설립되어 2011년 말을 기준으로 설립 1년이 채 되지 않아 최소값이 0년, 2012년 말을 기준으로 최소값이 1년인 여수광양항만공사가 있으며, 조직 연령이 전체 중 최대값을 지니는 것은 1922년 설립된 한국 마사회로 2011년 89년, 2012년 90년임을 알 수 있다.

2011년부터 2012년까지 173개 조직들 중 10년 미만의 신생 조직들에는 한국청소년활동진흥원, 한국환경공단, 한국언론진흥재단, 농림수산물



기술기획평가원 등 46개 조직이 있으며, 50년 이상의 고령 조직들에는 한국전력공사, 대한석탄공사, 한국조폐공사 등 12개 조직이 관찰된다.

〈표 11〉 조직 연령에 관한 기술통계량

변수	단위	기간	관찰값	평균	표준편차	최소값	최대값
연령	연령	2011	94	23.26	18.85	0	89
		2012	79	23.95	19.05	1	90
		total	173	23.57	18.89	0	90

### 3) 조직 복잡성에 관한 기술통계

조직 복잡성은 Hall(1982)에 의하면 조직 복잡성을 구성하는 3가지 요소들이 있으며 조직 복잡성은 수평적 분화, 수직적 분화, 장소적 분화로 구성된다. 수평적 분화 수준을 측정하기 위해서 본 연구에서는 조직 내 부처 수를 측정하였으며 이에 대한 기술 통계량을 살펴보면, 2011년부터 2012년까지 우리나라 공공기관의 평균 부처 수는 약 30개로 관찰되며, 최소값은 8개, 최대값은 141개로 나타난다.

수직적 분화 수준을 살펴보기 위해 본 연구에서는 공공기관 각 조직의 조직도 상에 나타나 있는 계층 수를 측정하였으며 우리나라 공공기관의 평균 계층 수는 3.65개 수준으로 나타났다. 최소값은 3, 최대값은 6으로 나타나 최소 3개 계층으로 이루어진 조직과 한국공항공사와 같이 최대 6개 계층으로 이루어진 복잡한 조직 구성을 지닌 기관 등이 존재하는 것으로 나타난다. 조직 관리 계층이 3개로 이루어진 조직은 전체 173개 조직 중 77개 조직, 관리 계층이 4개로 이루어진 조직은 전체 173개 조직 중 81개 조직으로 대부분의 공공기관이 정부조직과 비슷한 본부, 실, 국 혹은 본부 실, 과 등의 조직 형태를 지니고 있음을 알 수 있다.

마지막으로 장소적 분화수준을 측정하기 위해서 본 연구에서는 조직도

상에 나타나는 조직의 장소별 분포도를 참고하여 측정하였으며 우리나라 공공기관들은 각 조직 당 평균 약 21개의 업무 수행 장소를 가지고 있음을 알 수 있었다. 본부 조직을 포함해 연수원, 연구원, 지역 본부, 국내외 지사, 사업소 등을 포함해 업무수행 장소를 측정한 결과 최소값은 1, 최대값은 201로 본부 조직 1개로 구성된 조직에서부터 대한지적공사와 같이 최대 201개의 업무 수행 장소를 지니는 조직이 존재함을 살펴볼 수 있었다.

<표 12> 조직 복잡성에 관한 기술통계량

변수	단위	기간	관찰값	평균	표준편차	최소값	최대값
부성화	부처수	2011	94	31.03	20.35	8	141
		2012	79	29.81	16.91	8	78
		total	173	30.47	18.81	8	141
계층수	계층수	2011	94	3.66	0.68	3	6
		2012	79	3.64	0.66	3	6
		total	173	3.65	0.67	3	6
업무수행 장소	장소별 분포도	2011	94	21.45	36.81	1	201
		2012	79	20.93	36.40	1	201
		total	173	21.21	36.51	1	201

#### 4) 조직 공공성에 관한 기술통계

Perry & Rainey(1998)은 연구에서 조직 공공성을 정부에 대한 재정 의존도로 조작하였으며 본 연구 역시 이를 바탕으로 공공조직의 정부에 대한 재정 의존도를 통해 조직 공공성 수준을 측정하였다. 따라서 공공기관이 전체 수입 중 정부에 의존하고 있는 정도를 알아보기 위해 2011년과 2012년 각각 한 해 동안 공공기관의 수입 중 정부로부터 지원받은 수입 정부에 대한 재정의존도는 공공기관의 수입 대비 공공기관에 대한 정부의 순지원의 비율을 백분율로 측정하였다.

공공기관의 수입은 고유수입과 기금계정수입으로 이루어지고 있으며, 본 연구에서는 공공기관의 수입을 고유 수입과 기금계정 수입의 합으로 계산하였다. 또한 정부 순지원 역시 공공기관의 고유 수입에 대한 지원과 기금계정 수입에 대한 지원으로 구분되고 있으나 이를 합하여 정부순지원 합계를 도출하였다. 이때 정부지원수입의 구성은 직접지원과 간접지원의 합으로 이루어지며, 직접지원은 정부 출연금, 보조금 부담금, 이전수입, 부대수입 등으로 이루어지고 간접지원은 사업수입, 위탁수입, 독점수입, 부대 수입 등으로 이루어져 있다. 조직 공공성의 기술통계량을 살펴보면 다음과 같다.

2011년부터 2012년까지의 공공기관의 평균 재정의존도는 약 36.5%로 나타나 공공기관들은 평균 전체 수입 중 1/3 이상의 수입을 정부 지원에 의존하고 있음을 살펴볼 수 있다. 공공기관의 재정의존도의 표준편차는 약 36% 수준으로 조직별로 편차가 매우 큰 것을 알 수 있으며, 재정의존도가 사립학교교직원연금관리공단 등과 같이 최소 0%인 조직부터 국민연금공단 등과 같이 최대 100%의 재정의존도를 보이는 조직까지 다양하게 분포되어 있음을 보여주고 있다.

〈표 13〉 조직 공공성에 관한 기술통계량

변수	단위	기간	관찰값	평균	표준편차	최소값	최대값
재정의존도	비율 (ratio)	2011	94	37.08	36.67	0	100
		2012	79	35.78	35.47	0	100
		total	173	36.49	36.03	0	100

## 제2절 실증분석결과

### 1. 통합회귀분석

#### 1) 통합회귀분석의 가정 검증

##### (1) 다중공선성(Multicollinearity)의 진단

다수의 독립변수와 통제변수를 사용하는 경우 공선성의 문제를 고려해야 한다. 즉, 선형의 회귀모형에서 계수들이 추정되기 위해서는 설명변수들 간에 완전한 선형관계(perfect linear relationship)은 존재하지 않아야 한다는 가정이 필요하다. 한 변수와 다른 변수 간에 상관이 높은 경우, 다수의 독립변수들을 통해 한 독립변수를 예측할 수 있는 경우 등의 문제가 공선성과 관련된다. 즉, 독립변수들 간의 높은 상관관계가 관찰되는 경우 다중공선성의 문제가 발생하게 되는데, 본 연구에서는 모형의 다중공선성을 진단하기 위하여 일반적으로 공선성을 진단하는 방법들 중 VIF(Variance Inflation Factor)와 Tolerance 2가지를 활용하였다. VIF는 다음과 같이 정의할 수 있다.

$$VIF(\beta_j) = \frac{1}{1 - R_j^2}$$

이 때  $R_j^2$ 는 j번째 독립변수를 제외한 다른 독립변수들을 이용해 예측하는 결정계수이며, VIF값이 5보다 크면 다중공선성을 의심해야하며 10보다 큰 경우 다중공선성이 존재한다고 판단할 수 있지만 이는 경험적 기준이므로 절대적 기준은 아니다. Tolerance는  $1/VIF$ 로 정의되며 VIF의 역수로 볼 수 있다. 따라서 경험적으로 Tolerance 값이 0.2이하인 경우 다중공선성을 의심해볼 수 있으며 0.1 이하인 경우 다중공선성이 존재한

다고 판단해볼 수 있다. 또한 모형의 각 변수들의 VIF가 10이하라 하더라도 평균 VIF(mean VIF) 값이 1보다 상당히 큰 경우 경험적으로 다중공선성의 문제를 고려해보아야 한다.

<표 14> 모형의 VIF 진단 결과

변수		VIF	1/VIF
조직규모	구성원 수	2.76	0.3628
	조직 자산	3.60	0.2779
법률에 따른 조직 유형	준시장형 공기업	2.54	0.3932
	기금관리형 준정부기관	4.06	0.2465
	위탁집행형 준정부기관	5.10	0.1961
정책수단에 따른 조직 유형	생산기관	3.80	0.2633
	이윤배포기관	3.56	0.2807
	정보배포기관	2.73	0.3656
조직 안정성	연령	1.26	0.7965
조직 복잡성	부성화	1.55	0.6449
	계층수	1.55	0.6434
	업무수행장소	1.83	0.5464
조직 공공성	재정의존도	1.62	0.6175
연도 (2011=0, 2012=1)		1.01	0.9923
평균 VIF		2.64	

다중공선성 문제는 독립변수의 상관계수만을 관찰하는 것으로는 발견하기 어려운 경우 등이 존재하기 때문에 본 연구에서는 VIF와 Tolerance 방법을 통해 다중공선성을 진단하고자 하였다. 본 연구 데이터를 진단해본 결과 2개의 독립변수와 14개의 통제변수들의 VIF 값은 모두 10보다 낮았으며, 마찬가지로 Tolerance 값 역시 모두 0.1보다 큰 것을 확인할 수 있었다. 이를 통해 본 회귀모델에서는 다중공선성의 문제가 발생하지 않으며 독립변수와 통제변수는 모두 독립적이라 판단해볼 수 있다. 또한

본 연구의 분석 모형에서 평균 VIF(mean VIF)값은 2.64로 나타나 1보다 상당히 큰 경우가 아니므로 다중공선성의 문제를 제기하지 않아도 되는 것으로 판단된다.

## (2) 이분산성(Heteroscedasticity)의 진단

선형의 회귀모형을 설정하기 이전에 가장 중요한 가정 중의 하나는 설명 변수들의 오차항의 분산이 동일해야 한다는 점이다. 오차의 분산은 주어진 설명변수들의 모든 가능한 집합에 대하여 일정한 값을 갖는다는 것이 동분산성(Homoscedasticity)에 대한 가정이다( $E(u_i^2) = \sigma^2, i = 1, 2, \dots, n$ ). 이분산성(Heteroscedasticity)이 존재하는 경우 추정계수의 표준편차에 대한 추정치가 올바르지 않게 되어 추정 계수에 대한 t검정, F검정 등의 가설검정에 문제가 발생하게 된다. 따라서 OLS 추정량이 BLUE가 되기 위해서 동분산성에 대한 가정은 분석을 통해 효율적인 추정량을 얻는데 중요한 역할을 하며 마찬가지로 본 연구에서도 동분산성에 대한 가정이 선행되어야 회귀모형에 대한 분석을 실시할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 설명변수들의 오차항에 대한 동분산성을 가정하고 분석을 실시하기 위하여 잔차 그래프를 통한 검정, Breusch-Pagan 검정, White 검정 등의 방법 중 White 이론에 따라 설명변수들에 대한 이분산성 검정을 실시하였다. 본 연구에서 사용된 White 검정 통계량 공식은 다음과 같다.

$$White = n \times R^2 \sim \chi^2(99)$$

이때  $R^2$ 는 본 연구의 결합회귀모형에서 사용되었던 설명변수, 설명변수의 제곱, 설명변수 간의 곱 등을 새로운 설명변수로 하고, 결합회귀모형에서 잔차를 구한 후 잔차의 제곱 변수를 생성해 이를 종속변수로 하는 새로운 회귀모형으로부터 추정되는 결정계수이다. White 검정통계량은

카이제곱( $\chi^2$ ) 분포를 따르며, 자유도는 새롭게 추정되는 회귀모형에서의 설명변수의 개수이다. 본 연구에서 White 검정 결과 자유도는 99개로 나타난다. White 검정에서 귀무가설은 동분산성이며 대립가설은 이분산성이다.

$$\begin{aligned} H_0 &: \text{동분산성 (Homoscedasticity)} \\ H_1 &: \text{이분산성 (Heteroscedasticity)} \end{aligned}$$

본 연구에서 사용되는 2011년과 2012년 데이터에 대한 이분산성 검정 결과,  $\chi^2(99) = 107.51$ 로 도출되며 P-value가 0.2626으로 나타나 귀무가설을 기각하지 못하는 것으로 나타났다. 따라서 본 연구에서 활용된 데이터에는 이분산성이 나타나지 않으며, 동분산성 가정을 통한 선형 회귀분석이 가능함을 알 수 있다.

## 2) 통합회귀분석결과

본 연구는 2011년부터 2012년까지의 우리나라 공공기관을 대상으로 수집한 데이터를 기반으로 진행되고 있다. 여기서는 동일한 조직을 2011년과 2012년에 반복적으로 관찰하였다는 점을 가정하지 않고 서로 다른 조직들이 2011년과 2012년 두 시점에 조사되었다는 것으로 가정하고 연구를 진행하였다. 즉, 시계열 데이터와 횡단면 데이터가 합쳐진 본 연구 데이터에 대해서 서로 다른 공공 조직들이 각각의 시점에서 관찰되었다고 가정하였다.

통제변수들을 통제한 상태에서 독립변수가 종속변수에 미치는 영향을 파악하기 위해 2011년을 0, 2012년을 1로 조작화한 연도 더미변수를 다중회귀분석에 포함시켜 통합회귀분석(Pooled Regression)을 실시하였다. 데이터를 결합하는 경우 표본수가 커지게 되고 평균 수렴 확률이 높아지

는 특징을 지니고 있기에 서로 다른 연도를 기반하고 있는 본 연구의 데이터 특성을 반영하여, 다른 조건이 동일한 경우 2012년과 2011년의 분권화 수준은 평균적으로 더미(dummy)만큼 차이난다고 해석할 수 있는 모델을 통해 본 연구의 연구가설을 검정해보고자 하였으며, 분석 결과는 아래와 같다.

〈표 15〉 조직 분권화에 관한 결합회귀분석 결과

		회귀계수	표준오차	t	P> t
절편		***66.395	8.099	8.20	0.000
조직규모	ln(구성원 수)	**1.771	0.750	2.36	0.019
	ln(조직 자산)	**0.992	0.468	2.12	0.036
법률에 따른 조직 유형	준시장형 공기업	-3.311	2.882	-1.15	0.252
	기금관리형 준정부기관	6.566	3.427	1.92	0.057
	위탁집행형 준정부기관	0.108	2.881	0.04	0.970
정책수단에 따른 조직 유형	생산기관	-2.773	2.478	-1.12	0.265
	이윤배포기관	-1.891	3.470	-0.55	0.586
	정보배포기관	-0.623	2.451	-0.25	0.800
조직 안정성	연령	**0.099	0.038	2.61	0.010
조직 복잡성	부처수	0.057	0.042	1.34	0.182
	계층수	-1.482	1.186	-1.25	0.213
	장소별분포도	0.004	0.024	0.17	0.864
조직 공공성	재정의존도	0.014	0.023	0.64	0.521
연도 (2011=0, 2012=1)		0.170	1.281	0.13	0.894
n=173, Adjust R-squared = 0.2728					

\*\*\* P<0.01, \*\* P<0.05, \* P<0.1



분석결과를 살펴보면 본 연구에서 사용된 통합회귀모델의 설명력은  $Adjust R^2 = 0.2728$ 로 약 27% 수준의 설명력을 가지고 있음을 알 수 있다. 즉, 종속변수인 조직 분권화 수준의 총 변동량 중 회귀 모형에 의해 설명될 수 있는 변동량의 비율은 약 27% 수준임을 알 수 있으며 본 연구의 모델은 적합성을 지닌다고 판단해볼 수 있다. 또한 본 연구가 독립변수로 삼고 있는 구성원의 수, 조직의 자산이 모두 유의미한 변수로 도출되었다는 점 등을 통해볼 때 본 모델의 설명력은 적정하다고 볼 수 있다.

본 회귀분석에서 도출된 회귀 계수  $\beta_i$ 는 분석 모델의 독립변수와 통제변수의 계수로 종속변수에 영향을 주는 기울기이다. 본 연구에서 실시한 결합회귀분석의 결과 중 통계적으로 유의미한 변수의 회귀계수를 살펴보면, 독립변수로 설정된 조직 규모의 변수들이 모두 유의미하게 추정되고 있다. 조직 유형, 조직 연령, 조직 복잡성, 조직 공공성 등 다른 조건들을 통제된 상태에서 조직 규모는 조직 분권화 수준에 긍정적인 영향을 보여주고 있다.

본 분석 모델에서 다른 모든 조건들이 통제된 상태에서 조직 구성원 수가 클수록 조직의 분권화 수준이 약 1.77 높아짐을 목격할 수 있다. 즉, 본 연구에서는 조직 유형, 연령, 조직 복잡성, 조직 공공성 등의 변수가 통제된 상태에서 조직 구성원 수가 1% 증가할 때, 전체최종 결재 처리 건수 대비 중간 관리자층 이하의 최종 결재 처리 건수 비율을 백분율로 조작화 한 조직 분권화 수준이  $(\beta_1/100)$ 단위 즉, 약 0.0177% 변한다고 해석할 수 있다. 마찬가지로 다른 조건들이 통제된 상태에서 본 모형에서는 조직 자산이 클수록 조직의 분권화 수준은 약 0.99 높아짐을 알 수 있으며, 다시 말해 조직 자산이 1% 증가할 때 전체 대비 중간관리자층의 최종 결재 처리 수준이  $(\beta_2/100)$ 단위 즉, 약 0.0009% 높아진다는 것으로 추정해볼 수 있다.

조직 연령을 제외한 본 연구에서 활용된 통제변수들은 모두 분석 모델

에서는 모두 유의미하지 않은 결과로 추정되었다. 유의미하게 추정된 조직 연령에 대한 분석을 해보면 조직 연령이 1단위 증가할 때마다 조직 분권화 수준이 0.099만큼 높아지고 있음을 추정해볼 수 있는데 본 분석 모델에서는 적어도 다른 모든 조건들이 통제된 상태에서 우리나라 공공기관에서는 해마다 0.099%만큼 조직 분권화 수준이 높아지고 있음을 추정해볼 수 있다.

본 연구에서 통제변수로 활용된 조직 유형, 조직 복잡성, 조직 공공성은 종속변수에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 특히 조직 복잡성의 변수를 살펴보면 이 변수는 조직 복잡성이 커질수록 조직 분권화 수준이 높아질 수 있다고 판단하는 연구들을 바탕으로 통제되었다. 본 연구에서도 통계적으로 유의미하지는 않으나 방향성을 통해 판단해 볼 때 조직 복잡성 중 수평적 분화수준과 장소적 분화가 조직 분권화와는 양의 상관관계를 맺고 있음을 추론해 볼 수 있다. 그러나 조직 복잡성 중 수직적 분화 수준을 측정한 계층수는 조직 분권화에 음의 영향을 미치는 것을 알 수 있는데 우리나라 공공기관의 경우 계층수가 복잡화 될수록 집권화 경향이 강화되는 것을 추론해볼 수 있다. 이는 계층수가 많아질수록 조직의 관리와 의사결정 권한 수준을 낮추어 조직의 집권화 수준을 약화된다는 Blau & Schoenherr(1971)의 연구와는 배치되는 현상으로 해석해볼 수 있다.

## 2. 보충분석결과 : 고정효과모형분석결과

본 연구의 바탕이 되는 데이터는 2011년과 2012년의 우리나라 공공기관을 대상으로 한 패널 데이터이지만 분석 기간이 짧아 패널 분석이 용이하지 않아 본 연구에서는 통합회귀모형을 통해 연구가설을 검증하였다. 앞서 살펴보았듯 본 연구의 주된 분석은 통합회귀분석을 통해 이루어지고 있으나, 논의를 조금 더 보충하기 위하여 분석 기간이 짧은 패널 분석의

한계에도 불구하고 패널 데이터의 장점을 살려 동일 조직 내의 규모 변화가 동일 조직 내 조직 분권화 수준을 어떻게 변화시키는지 추가적으로 검토해보고자 하였다.

통합회귀분석을 통해서는 서로 다른 조직들을 대상으로 평균적으로 조직 규모가 조직 분권화에 미치는 영향을 추정해볼 수 있는 반면, 패널분석을 통해서는 동일 조직 내의 조직 규모의 변화가 그 조직의 조직 분권화 수준에 평균적으로 미치는 영향을 추정해볼 수 있다는 점에서 그 차이가 있다. 분석에 앞서 본 연구 데이터는 2011년과 2012년 모두 조사된 공공기관 외에도 2011년 데이터만 입력된 공공기관, 2012년 데이터만 입력된 공공기관들로도 구성되어 있어 이로 인해서 패널분석이 불완전하게 이루어질 수 있는 가능성을 염두해야 한다. 이처럼 각 조직의 데이터 포괄 기간이 다른 이유는 본 연구에서 활용되는 변수들의 데이터 입력 과정에서 이탈(attrition)이 발생하였기 때문이다. 알리오 시스템의 경영 실적 보고서나 경영 공시 상에서 본 연구의 측정에 필요한 자료가 누락되어 있는 경우 데이터 입력에서 제외시켰다. 2011년도만 관찰된 공공기관은 9개 기관, 2012년도에만 관찰된 공공기관은 6개 기관으로 목록은 아래와 같다.

**<표 16> 단년도 관찰 공공기관**

	단년도 관찰 공공기관
2011	한국관광공사, 한국방송통신전파진흥원, 농업기술실용화재단, 한국가스안전공사, 한국농어촌공사, 한국석유관리원, 한국소비자원, 한국인터넷진흥원, 한국청소년상담복지개발원
2012	한국중부발전(주), 대한무역투자진흥공사, 정보통신산업진흥원, 한국거래소, 한국소방산업기술원, 한국해양수산연구원

불완전한 데이터, 짧은 관찰 기간 등의 이러한 한계에도 불구하고 보충적으로 패널 분석을 실시하는 이유는, 데이터를 통합 데이터로 가정해 통

합 회귀 분석을 실시한 본 연구 모형의 한계를 보완하고 패널 분석을 통해서 본 연구에서 미처 통제하지 못한 각 공공조직의 관찰되지 않는 이질성(unobserved heterogeneity)요인을 모형에서 고려해 통제해 볼 수 있기 때문이다. 시간에 따라 변화지 않는 각 조직의 이질적 특성이 종속 변수인 조직 분권화 수준에 영향을 미칠 수 있는 가능성을 통제해 모형 설정의 오류(model mis-specification)를 줄여 보고자 하였다.

## 1) 하우스만 검정

패널 선형회귀 모형에서는 변수들을 고정효과 모형이나 확률효과 모형의 형태로 변형하여 추정하게 된다. 패널 선형회귀 모형에서 고정효과 모형과 확률효과 모형을 판단할 때 일차적으로 활용되는 기준은 패널 개체의 특성을 의미하는 오차항  $u_i$ 에 대한 해석이다. 선형회귀 모형에서 오차항  $u_i$ 를 패널 개체별로 고정된 모수로 해석하는 경우에는 오차항  $u_i$ 는 확률분포를 따른다고 말할 수 없기 때문에 고정효과 모형을 선택하는 것이 바람직하다. 반대로 선형회귀 모형에서 오차항  $u_i$ 를 확률분포를 따르는 확률변수로 보는 경우 확률효과 모형으로 판단하는 확률효과 추정방식을 사용하게 된다.

직관적으로는 전체 모집단에서 무작위로 추출된 표본의 경우 확률효과 모형을 통해 패널 선형회귀모형을 추정하는 것이 바람직하고, 패널 개체가 모집단의 일부로 추출된 표본이 아니라 모집단 전체를 대상으로 한 경우 고정효과 모형을 통해 추정하게는 것이 맞다. 그러나 본 연구의 데이터는 우리나라 공공기관 117개에 대한 전수조사를 통해 수집되었지만 대상 전체가 표본으로 수집되지는 않았기 때문에 모집단에서 무작위로 추출된 표본으로 구성된 데이터로 판단하기도 힘들고, 모집단 전체가 표본인 데이터라고 판단하기도 힘들다. 엄밀한 분석을 위하여 회귀 모형에 나타나는 오차항  $u_i$ 에 대한 해석을 실시한 후 모형을 선택하는 것이 바람직하

나 본 연구의 데이터 성격상 오차항  $u_i$ 에 대한 해석을 임의적으로 하기는 힘들다.

따라서 본 연구에서는 본 연구에서는 하우스만 검정(Hausman test)을 통해 추정 모형의 선택을 가설 검정하고자 하였고 이를 바탕으로 확률효과모형과 고정효과모형 중 어떤 분석모형이 바람직한지를 검토하였다. 하우스만 검정의 귀무가설과 대립가설은 다음과 같다. 하우스만 검정에서 귀무가설이 채택되는 경우에는 고정효과 추정량과 확률효과 추정량이 모두 일치추정량이 되므로 서로 유사한 결과를 얻게 될 것으로 예상할 수 있으며 결과적으로 추정 결과에 체계적 차이(systematic difference)가 존재하지 않음을 알 수 있다. 그러나 반대로 대립가설이 채택되는 경우 확률효과 추정량은 일치추정량인 고정효과 추정량과 체계적 차이가 존재할 수 있음을 예상할 수 있다.

$$\begin{aligned} H_0 : cov(x_{it}, u_i) &= 0 \\ H_1 : cov(x_{it}, u_i) &\neq 0 \end{aligned}$$

하우스만 검정 분석 결과 본 연구에서는 p-value=0.0054 수준으로 나타나 유의도 1% 수준에서 귀무가설이 기각됨을 살펴볼 수 있었다. 따라서 일치추정량인 고정효과의 추정량과 확률효과의 추정량이 경우 체계적 차이가 존재한다고 볼 수 있으며, 본 연구의 패널 선형회귀모형은 고정효과모형을 통한 분석이 바람직함을 알 수 있다.

## 2) 보충 : 고정효과모형분석결과

본 연구의 고정효과모형 분석결과에서는 조직 유형, 조직 복잡성의 변수들은 공선성(collinearity)으로 인해 누락되었다. 공선성 문제는 독립 변수 간 독립이 이루어지지 않아 독립변수들이 불완전하게 상관되어 있는

경우 나타나게 된다. 본 연구에서 활용된 통제변수인 조직 유형이나 조직 복잡성 등의 조직변수는 대체로 고정된 값으로 조직이 급격한 조직개편이나 형태 등을 변화시키지 않는 한 연도별로 그 특징이 크게 변하지 않기 때문에 2011년과 2012년 모두 값이 일정하게 유지되고 있으며 이로 인해 변수 간 독립이 이루어지지 않아 다중공선성 문제가 발생하고 있다.

<표 18> 조직 분권화에 관한 고정효과모형분석 결과

		회귀계수	표준오차	t	P> t
절편		-23.9957	60.4879	-0.40	0.693
조직 규모	구성원 수	**13.2230	6.0494	2.19	0.032
	조직의 자산	1.1018	3.5139	0.31	0.755
조직 안정성	연령	0.9008	0.5442	1.66	0.102
조직 공공성	재정의존도	***-0.1930	0.5947	-3.25	0.002
R-squared within					=0.1780
between					=0.1670
overall					=0.1708

\*\*\* P<0.01, \*\* P<0.05, \* P<0.1

고정효과모형의 분석결과를 살펴보면 본 연구에서 사용된 모델의 설명력은 overall R-squared는 0.1708 수준으로 종속변수인 조직 분권화 수준의 총 변동량 중 패널 선형회귀분석을 통하여 설명되는 변동량의 비율이 약 17% 수준임을 알 수 있다. 본 연구가 독립변수로 삼고 있는 조직 규모 변수 중 구성원의 수는 통계적으로 유의미한 결과로 도출되었으나, 조직의 자산은 유의미하지 않음을 알 수 있었다. 2011년과 2012년 2년간의 패널 분석을 실시한 결과 본 분석 모델 하에서 다른 조건들이 통제된 상태에서 평균적으로 동일 조직 내에서 조직 구성원 수가 1% 증가할

때, 동일 조직 내의 분권화 수준은 약 0.13% 정도 높아짐을 알 수 있다.

통제변수 중 조직 연령은 통합회귀분석에서는 통계적으로 유의미하게 추정되었으나 고정효과 모형에서는 유의미하지 않은 결과로 추정됨을 알 수 있다. 또한 통합회귀분석에서는 통계적으로 유의미하게 추정되지 않았으나 고정효과모형 하에서 재정의존도는 유의미한 변수로 분석되고 있다. 본 분석 모델 하에서 다른 조건들이 통제된 상태에서는 정부에 대한 재정의존도가 높아지는 경우 조직 내에서 분권화 수준이 감소하는 것을 목격할 수 있다. 기존 합동회귀분석에서 각각의 조직이 정부재정의존도가 높아지면 분권화 수준도 함께 높아졌던 것과는 달리 조직 내부의 재정의존도는 조직 분권화 수준을 감소시키는 것으로 이에 대한 후속 연구가 필요하다고 판단되는 부분이다. 공공기관 조직 내에서 조직 총수입에서 정부의 순지원이 차지하는 비율이 1%p 증가할 때마다 조직 분권화 수준은 약 0.19%p만큼 감소하게 되며 거꾸로 해석해보면 집권화 수준이 0.19%p만큼 강화되는 것을 목격할 수 있으며 이는 공공성이 높을수록 정치적 책임 수준이 높아지고 조직 구조에서 집권화 경향이 높아지게 된다고 보는 Rainey (1993) 등의 기존 입장을 강화해주는 근거로 볼 수 있다.

### 3. 가설검정과 해석

본 연구에서는 독립변수인 조직 규모를 조직 구성원 수와 조직 자산으로 나누어 이들이 각각 조직 분권화에 미치는 영향을 살펴보기 위해 통합회귀모형과 고정효과모형을 통하여 실증 분석을 시도해 보았다. Blau & Schoenherr(1971)의 연구에 따르면 조직 규모의 확대는 조직 분권화 수준을 저해시키는 직접적인 효과와 조직 분권화 수준을 높이는 간접적인 효과를 동시에 가져오지만 결과적으로 간접적 효과가 직접적 효과를 상쇄시킬 만큼 크게 나타나면서 결과적으로는 조직 규모의 확대는 조직의 분권화 수준을 높인다. 본 연구에서는 조직 유형, 조직 연령, 조직 복잡성,

조직 공공성 등의 여러 변수들을 통제한 상태에서 2011년부터 2012년까지 우리나라 공공기관을 대상으로 공공기관의 조직 규모가 조직 분권화에 미치는 영향을 살펴보았으며 가설 검증의 결과는 아래 표와 같다.

<표 19> 본 연구의 가설 지지 결과

본 연구의 가설	통합회귀모형	고정효과모형
<가설 1-1> 조직 구성원 수가 많을수록 조직 분권화 수준이 높을 것이다	○	○
<가설 1-2> 조직 자산이 클수록 조직 분권화 수준이 높을 것이다.	○	×

○ 지지 × 기각

우선, 통합 회귀 분석에 따라 가설 검정을 한 결과, ‘조직 규모가 클수록 조직 분권화 수준이 높을 것’이라는 본 연구 가설이 지지되고 있음을 볼 수 있었으며 이는 Blau & Schoenherr(1971)의 조직 규모와 조직 분권화의 관계에 관한 연구를 뒷받침해주고 있다. 본 연구에서는 조직 규모를 조직 구성원 수와 조직 자산으로 조작화한 바 ‘조직 구성원 수가 많을수록 조직 분권화 수준이 높을 것’이라는 <가설 1-1>과 ‘조직 자산이 클수록 조직 분권화 수준이 높을 것’이라는 <가설 1-2>에 대한 가설 검증 여부를 확인해보고자 하였다.

‘조직 구성원 수가 많을수록 조직 분권화 수준이 높을 것’이라는 <가설 1-1>은 지지되는 것으로 나타난다. 분석 모델에서 회귀 계수가 1.771로 나타나 조직 구성원 수와 조직 분권화 수준은 서로 양(+)의 관계를 가지는 것을 알 수 있었으며, 회귀식에서 추정계수가 통계적으로 유의미하게 도출됨에 따라 연구가설을 채택할 수 있다. 조직 구성원 수의 회귀 계수는 P-value가 0.019로 유의도 5% 수준에서 기각되어 통계적으로 유의미한 결과를 얻을 수 있었다.



또한 ‘조직 자산이 클수록 조직 분권화 수준이 높을 것’이라는 <가설 1-2> 역시 추정계수가 통계적으로 유의미하게 도출됨에 따라 연구가설을 지지할 수 있었다. 회귀 계수 값이 0.0992이며 이는 조직 자산과 조직 분권화 수준이 역시 서로 양(+)의 관계를 가지는 것을 확인할 수 있었으며, 조직 자산의 추정 계수 역시 통계적으로 유의미한 값으로 도출 되었다. 회귀 계수의 P-value가 0.036으로 유의도 5% 수준에서 기각되어 통계적으로 유의미 한 것이 확인 되었다.

보충적으로 살펴본 패널 선형회귀분석을 통해서도 본 연구가설을 검증 해볼 수 있는데, 앞선 통합 회귀 분석을 통해서 는 전체 조직의 조직 규모가 변화할 때 평균적으로 전체 조직의 조직 분권화 수준이 어떻게 변화하는지 판단해보았다면 고정효과 모형에서는 한 조직의 조직 규모가 변할 때 해당 조직의 조직 분권화 수준이 평균적으로 어떻게 변화하는지를 살펴볼 수 있었다. 고정 효과 모형에 따라 가설 검정을 실시한 결과 조직 규모가 클수록 조직 분권화 수준에 높을 것이라는 연구 가설은 2가지 차원으로 나누어 검정해 볼 수 있었다.

고정효과 모형 하에서 ‘조직 구성원 수가 많을수록 조직 분권화 수준이 높을 것’ 이라는 <가설 1-1>은 지지된다. 추정 계수 값이 13.223으로 구성원 수와 조직 분권화 수준은 서로 양(+)의 관계를 가지는 것을 알 수 있었는데 즉, 공공기관 조직의 조직 구성원 수가 1단위 증가하면 그 조직의 조직 분권화 수준이 평균적으로 13.223만큼 증가하는 것을 추정해볼 수 있다. P-value가 0.032로 유의도 5% 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 판단해볼 수 있었다.

그러나 ‘조직 자산이 클수록 조직 분권화 수준이 높을 것’이라는 <가설 1-2>에 대해서는 고정효과모형 하에서는 통합 회귀분석의 결과와는 달리 기각 되는 것으로 나타났다. 통계적으로 유의미한 결과가 도출되지 는 않았으나 그 방향은 본 연구의 연구 가설과 동일한 방향을 나타내어 주고 있다. 추정 계수의 값은 1.1018로 조직 자산과 조직 분권화가 서로 양(+)의 관계를 지니는 것으로는 드러났으나 P-value가 0.755 수준으로

매우 높게 나타남에 따라 통계적으로 유의미한 추정 결과로 판단할 수 없다.

이러한 가설 검정의 결과는 규모의 개념 정의와 관련해 논의를 이어나가 볼 수 있다. 조직 규모의 정의에 대한 논의는 매우 다양하지만 조직 규모를 일반적으로 조직 이론 연구자들에 통용되는 구성원 수로 정의한다면, 본 연구의 ‘조직 규모가 클수록 조직 분권화 수준은 높아질 것’이라는 연구 가설은 본 연구가 주된 분석 모델로 삼고 있는 통합 회귀모형과 보충적으로 분석한 고정효과 모형에서 모두 지지되는 것을 목격할 수 있다. Kimberly(1976)의 연구에서도 나타나듯 조직 구조에 관한 연구 중 80%가 넘는 연구들이 조직 규모를 조직 구성원 수로 조작화해 측정하고 있다. 따라서 이러한 통상적인 연구들을 따라 해석해보면 본 연구에서는 우리나라 공공기관의 경우 조직 규모가 커지면 조직 분권화 수준이 높아진다는 결론을 도출할 수 있다.

그러나 조직 규모에 대한 정의를 다원화 하는 경우 조직 규모 크기의 확대가 조직 분권화 수준을 높이는지는 분명하게 판단되지 않는다. 본 연구의 경우 조직 규모의 차원을 구성원 수, 지출액, 자산 등 3가지 차원으로 나누어 상관관계를 실시하였으며 그 결과 조직 구성원 수와 자산 2가지 차원에서 조직 규모 차원을 구성하였다. 본 연구의 통합회귀모형에서는 두 가지 차원의 규모 변수와 조직 분권화 수준이 양의 상관관계를 지니며 유의미한 결과를 도출하는 것을 볼 수 있었으나, 고정효과모형에서는 구성원 수만 조직 분권화 수준에 유의미한 영향을 미치는 것으로 <가설 1-1>만 지지되고 있음을 알 수 있다.

이는 Kimberly(1976)가 지적한대로 규모의 개념 정의와 관련한 논쟁이 지속적으로 필요함을 암시해주고 있다. 실제로 조직 자산이 조직 분권화에 유의미한 영향을 미치지 않는 변수일 수도 있으며, 조직 규모 측정에 있어서 조직 자산이 조직 규모를 측정하는 올바른 개념이 아닐 수도 있음을 조심스럽게 추측해 볼 수도 있으며 이에 대한 추가적 분석과 해석에 대한 후속 연구가 필요하다고 판단된다.

## 제6장 결론

### 제1절 연구결과의 요약

본 연구는 조직 규모가 조직 분권화에 미치는 영향이 어떠한지를 우리나라 공공기관을 대상으로 분석해보고자 하였다. Blau & Schoenherr(1971)는 조직 규모의 확대는 조직 분권화를 저해하는 동시에 분권화를 강화하는 서로 상반된 효과를 가져오지만 업무량의 증가로 인해 권한을 위임할 수밖에 없는 구조적 압력으로 인해 결국 조직 내 분권화가 초래된다고 보고 있다. 따라서 본 연구는 이 같은 연구를 바탕으로 조직의 규모가 클수록 조직 분권화 수준이 높아질 것이라는 연구가설을 설정하여 우리나라 공공기관을 대상으로 실증적으로 분석해보고자 하였다.

본 연구는 선행 연구와 이론적 배경을 검토함으로써 우리나라 공공기관의 조직 구조변수인 조직 분권화 수준에 영향을 미치는 요인들을 추출하였다. 독립변수로 사용된 조직 규모 이외에 조직 유형, 조직 안정성, 조직 복잡성, 조직 공공성 등을 통제변수로 두고 모형을 구성하였다. 통합회귀모형을 통하여 본 연구가설을 검증해보았으며, 보충적으로 모형에서 미처 고려하지 못한 각 공공기관의 관찰되지 않는 이질성 요인을 통제하기 위하여 고정효과모형 분석을 통하여 검증을 실시해보았다.

통합회귀모형 분석 결과 조직 규모는 조직 분권화에 통계적으로 유의미한 양의 영향을 미치고 통제변수들은 조직 분권화 수준에 모두 통계적으로 유의미한 영향력을 미치지 못하는 것을 목격할 수 있었다. 이는 조직 규모가 클수록 조직 분권화 수준이 높을 것이라는 본 연구 가설을 지지하는 것으로, 조직 구성원수와 조직 분권화 수준, 조직 자산과 조직 분권화 수준 모두가 통계적으로 유의미한 양의 관계를 가지고 있음을 통해 확인

할 수 있다.

보충적으로 패널 선형회귀분석을 통해 분석해보고자 고정효과모형을 분석한 결과 조직 구성원 수는 조직 분권화 수준에 유의미한 양의 영향력을 미치고 있으나, 조직 자산은 조직 분권화 수준과 양의 관계를 지니기는 하지만 통계적으로 유의미하지 않았다. 따라서 조직 구성원 수가 많을수록 조직 분권화 수준이 높을 것이라는 연구가설은 지지되지만 조직 자산이 클수록 조직 분권화 수준이 높을 것이라는 연구 가설은 지지되지 않아 조직 규모가 클수록 조직 분권화 수준이 높을 것이라는 가설은 부분적으로 지지되고 있다.

본 연구 결과는 통합회귀모형 분석 결과를 통해 볼 때 Blau & Schoenherr(1971)의 연구 결과를 지지하고 있으며 조직 구조 연구에 실증적 근거를 보여주고 있다. 또한 조직 규모가 조직 구조에 실제로 영향을 미치는가와 관련한 논의에 대해서 조직 규모가 조직 구조 변수인 조직 분권화에 통계적으로 유의미한 영향을 미친다는 결과를 바탕으로 조직 규모는 조직 구조를 결정하는 요인으로 작용한다는 Blau(1970), Aston Group(1968;1969), Child(1972) 등의 논의를 지지할 수 있다.

## 제2절 정책적 함의

우리나라 공공기관은 1960년대 초 정부의 경제발전정책 수행기관으로 활용되어 1983년까지 건설, 기간, 전략 산업 분야에서 정부의 강력한 통제 하에서 설립, 운영되어 왔으나 공공 조직을 정부조직 중 하나로 평가하는 시각으로 인해 공공기관에 대한 체계적인 관리 시스템은 부재했다. 이후 1983년 12월 31일에 제정된 「정부투자기관관리기본법」을 통해서 공공기관의 자율, 책임경영체제에 관한 기본적인 사항 등이 규정된 관리 시스템이 도입되기 시작하면서 공공기관의 경영합리화에 대한 제도적 관리가 시작되었다. 그러나 「정부투자기관관리기본법」상 포함되지 않는

각종 산하기관의 수가 증가하게 됨에 따라 정부는 공공기관에 대한 관리 범위를 명확히 하고 공공기관의 방만한 운영과 비효율적인 경영을 감시할 필요성을 절감하게 된다. 이후, 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 제정되어 공공기관의 정부의 관리, 감독 범위에 대한 재조정이 이루어졌으며 현재 우리나라 공공기관은 공기업, 준정부기관 117개 조직, 기타 공공기관 178개 조직으로 총 295개 조직이 존재한다.

공공기관의 이러한 양적 성장과 더불어 공공기관의 역할 역시 정부의 정책 집행, 공공서비스 관리 등 공공부문에서 차지하는 비중이 높아지고 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라 공공기관에 대한 연구는 매우 미흡하며, 특히 공공기관 조직 구조에 관한 실증적 연구는 찾아보기 힘들다. 특히, 공공기관은 정부와 사회로부터 계속적으로 조직 운영과 관리에 있어 책임성과 효율성, 투명성 등을 요구받고, 변화하는 수요와 가치에 따라 조직의 혁신과 개혁에 대한 요구를 받아오고 있으며 조직의 경영효율성 제고를 목적으로 조직 및 인적 관리 부분에서 끊임없이 구조적 개선을 요구 받아오고 있다. 그러나 공공기관 조직 구조에 대한 실증적 분석과 진단 없이 일종의 도그마에 따라 조직 구조에 대한 개혁을 주장하게 되는 경우 이는 조직의 적합성을 해치게 되고 결과적으로 조직 운영의 비효율성을 초래하게 될 수 있다.

본 연구에서는 공공기관의 조직 규모 축소에 대한 요청과 조직 분권화 강화에 대한 동시적인 요청이 조직 구조의 적합성에 부합하는지를 밝히고자 조직 규모와 조직 분권화에 대한 관계를 실증적 분석을 통해 증명해보고자 하였다. 분석 결과 조직 규모가 클수록 특히 조직 구성원의 수가 많은 조직일수록 조직의 분권화 수준이 높은 것을 확인해 볼 수 있었으며 이는 Blau & Schoenherr(1971) 등의 선행연구와 일치하는 것을 목격할 수 있었다. 조직 자산 규모는 분권화 수준에 양의 영향을 미친다고는 분석되었으나 분석 모형에 따라 통계적 유의미성이 다르게 나타나고 있다. 결과적으로 규모 축소에 관한 요청과 조직 분권화에 관한 요청은 조직 운영에 있어서 상충되는 요청으로 해석해볼 수 있으며, 이를 통해 최근 이

루어지는 공공기관의 인력 감축 등은 조직 내에 업무 공백, 조정의 문제 등을 야기하면서 조직 내부의 행정 기능과 업무의 혼란을 방지하기 위한 관리자들과의 업무 조정과 통합, 통제 역할을 오히려 강화시킬 수 있음을 유추해볼 수 있다.

그러나 그렇다고 해서 규모와 분권화에 대한 요청이 동시에 이루어져서는 안된다는 의미는 아니다. 정부조직의 경우 조직 집권화 수준이 민간조직에 비해 상대적으로 높게 나타난다는 것은 조직 이론에서 일반적으로 진단되는 현상이며, 본 연구에서도 이와 관련한 현상을 목격해볼 수 있었다.<sup>5)</sup> 우리나라 공공기관은 준정부조직이기는 하나 사실상 정부 조직 중 하나로 평가하는 시각도 존재하며 실제로도 우리나라 공공기관은 정부 조직의 구조적 형태와 유사한 측면이 많다. 이러한 입장에서 보면 상대적으로 방만하게 운영되는 조직의 크기를 줄이고, 조직 내부의 참여와 민주성, 대응성 등을 향상시키기 위한 조직 분권화 수준 강화를 위한 요청은 합당하다.

그러나 이 같은 요청들을 실제로 구현할 때 공공기관의 조직 특성을 고려하여 조직 유형에 따른 세심한 접근이 필요하다. 민주적 책임이 정부조직보다 낮지만 정부가 소유권을 행사하거나 정부에 재정을 의존하는 공공기관과 같은 조직들의 경우 통제와 감독, 규제 등에 있어 정부의 영향력 수준이 다양하며 그로 인해 조직 구조가 다차원적이다. 구조가 다차원적임에 따라 공공조직의 관리 방식 역시 다차원적일 수 있음을 고려해야 하며, 조직 변수들 간의 상관관계를 무시한 일률적인 조직 개혁의 요구는 조직 적합성을 해칠 수 있는 문제를 낳게 되어 결과적으로는 조직 내부의 관리에 혼란과 비효율을 초래할 수 있는 문제를 낳을 수 있음을 염두 하여야 한다.

---

5) 고정효과 모형 분석에서 통제변수로 활용된 정부재정의존도 변수와 조직 분권화 수준의 관계를 통해 유추해볼 수 있다. 다른 모든 조건들이 통제된 상태에서 정부에 대한 재정 의존도가 높아지는 경우, 즉 공공성이 높아지는 경우 조직 내의 분권화 수준이 통계적으로 유의미한 수준에서 감소하는 것을 목격할 수 있었다.

### 제3절 연구의 한계

다음은 본 연구의 한계로서 크게 세 가지를 지적해 볼 수 있다.

첫째, 본 연구에서 분석 대상으로 삼고 있는 우리나라 공공조직에 대한 선행연구는 매우 부족한 편이다. 우리나라 공공기관은 1960년대부터 경제발전정책의 주요한 전략 수단으로 활용되어 왔으며, 1980년대 이후 점차 조직의 경영자율성을 확대해왔다. 2007년에는 기존의 「정부투자기관 관리기본법」과 「정부산하기관관리기본법」을 통합, 개편하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 제정 공포하였고, 이에 따라 적용되는 대상기관은 2012년을 기준으로 전체 공공기관에서 공기업은 30개, 준정부기관은 87개, 기타공공기관은 178개에 이른다. 약 50년 전 과거와 비교해 우리나라 공공 부문에서 공공기관이 차지하는 비중은 매우 높아졌음에도 불구하고 이에 대한 구조적 분석에 관한 연구는 매우 부족한 편이다.

이는 본 연구가 공공기관의 범위를 어디까지 한정해야 하는지와 같은 매우 기본적인 문제에서부터 공공기관의 유형을 어떻게 구분해야 하는지 등의 어려움을 가져왔다. 우선 어디까지를 연구대상으로 삼아야 하는가와 하는 문제에 대해서, 공공기관이 준정부조직으로서 개념이나 범위, 유형구분이 명확하게 이루어지고 있지 않아 연구 대상 범위를 한정하는데 어려움을 겪었다. 특히 기타공공기관을 연구에 포함시켜야 하는가에 대한 문제에 대해서 언급된 선행연구의 부재로 인하여 이에 대한 판단이 어려웠다. 본 연구에서는 기타공공기관이 법률상으로는 공공기관으로 인정되고 있으나 공기업 및 준정부기관과는 상이한 조직 목적과 기능을 지니는 조직으로서 기획재정부의 직접적인 관리로부터 제외되어 해당 주무부처의 감사를 통해 평가가 이루어지고 있기에 조직 관리적 측면에서 동질성 유지를 위하여 본 연구에 포함시켜 분석하지는 않았다. 그러나 기타공공기관은 2012년을 기준으로 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 우리나라 공공기관으로 규정된 전체 295개 조직 중 절반 이상의 178개 조직

을 차지하고 있음을 통해 볼 때, 연구 대상 범위에 기타공공기관을 포함 시키는가의 여부는 연구 결과에 차이를 가져올 수 있을 것이라 판단되며 이에 대한 보완적 연구가 요구된다.

또한 공공기관들의 조직 유형을 어떻게 분류해야하는지에 대한 어려움이 있었는데 조직의 설립 목적, 법적 기반, 재원 기반, 구조적 특성, 관리 방식, 인력 규모와 구성, 업무 특성과 유형 등이 상이하여 이를 하나의 기준을 통하여 조직을 분류하는데 한계가 있었다. 따라서 본 연구에서는 이를 보완하고자 법률에 따른 조직 유형 구분을 통하여 서로 다른 법적 기반을 가지고 서로 다른 법적 지위를 가지고 있는 공공기관의 특성을 통제하고자 하였으며, 조직이 다루는 정책 수단에 따라 조직유형을 분류하고자 하였다. 그러나 공공기관의 특성을 반영하는 모든 제 3의 변수들을 조직 유형 구분을 통해 통제할 수 없었고, 이는 본 연구의 한계점으로 지적할 수 있다.

둘째, 변수 조작과 관련하여 연구자의 판단, 즉 자의성이 개입되었다는 점이다. 종속변수의 경우 전체 결재처리건수 중 최고관리층의 결재처리건수와 중간관리자층 이하의 결재처리건수에 대한 조작적 정의와 관련하여, 관리자층의 구분에 자의성이 존재한다. 본 연구에서는 중간관리자층 이하를 부장, 실장, 처장, 팀장 등으로 구분하였고 최고관리자층은 사장, 부사장, 이사장, 상임이사 등 일반적 인식에 기초하여 구분하였으나 공공 기관별로 계층과 조직 깊이에 대한 구분이 상이하여 본 연구자와 이같이 일률적 기준으로 판단한 부분에 있어 오류가 존재할 수 있다.

또한 통제변수에 있어서 정책 수단에 따른 조직 유형을 구분할 때 연구자의 판단이 개입되어 있다는 점을 들 수 있다. 본 연구에서는 Hood(1983)의 정책도구 모형을 통해 각 조직이 사용하는 정책 수단에 따라 조직을 규제기관, 생산기관, 이윤배포기관, 정보배포기관으로 구분하였다. 그러나 알리오 시스템상에 공시된 조직 설립 목적, 조직의 주요 기능과 역할을 검토하여 각 조직이 가장 크게 다루는 정책수단을 연구자가 판단하여 이에 따라 조직을 분류하였다는 점에서 추후에 객관적 기준을



통한 조직 유형 구분을 실시하는 연구가 진행될 필요가 있다.

셋째, 연구 설계에 있어서 종속 변수에 영향을 미치는 변수들을 모두 고려하지 못했다는 점이다. 본 연구는 조직 분권화 수준에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 조직 규모를 독립변수로 삼아 분석을 진행하였다. 분석에서 조직 유형, 조직 안정성, 조직 복잡성, 조직 공공성 등을 통제하고자 하였으며 분석 모형의 적합성은 상당히 높게 나타났다. 그러나 그 외에 조직 분권화에 영향을 미칠 수 있는 환경, 기술, 리더십 등의 변수를 모형에서 고려하여 통제하지는 못하였으며, 또한 각 공공기관 조직이 고유하게 가지는 조직 특성 요인들을 완벽하게 통제하지는 못하였다.

본 연구에서는 통합회귀모형을 통한 분석 외에 각 공공기관의 고유한 특성이 조직 분권화에 미칠 수 있는 영향력을 통제하기 위하여 추가적으로 고정효과모형을 통하여 패널 분석을 실시하고자 하였다. 그러나 2011년과 2012년의 짧은 관찰 기간을 대상으로 분석을 실시하였으며, 2기에 걸친 관찰 중 1기가 빠져 단년도만 관찰된 공공기관들이 포함되어 분석이 이루어졌다는 점이 한계로 작용하면서, 각 공공기관의 고유한 특성을 완벽하게 통제하였다고 판단하기는 어렵다. 따라서 관찰 기간을 늘리고 관찰에서 제외 즉, 이탈되는 조직을 최소화하는 방향으로 데이터를 보완한다면 추후에 안정된 패널 분석을 통하여 모형에서 미처 고려하지 못한 공공기관의 고유한 특성 변수들을 통제해볼 수 있을 것이다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 김근세, 김대건, & 최도림. (1996). 공공조직의 규모와 관리자비율간의 인과관계분석-정부출연연구기관을 중심으로. 한국행정논집, 8(3), 537-559.
- 김준기. (2001). 한국에서의 제 3 자적 정부의 논의. 한국행정학회 하계 학술발표논문집, 2001(단일호), 197-215.
- \_\_\_\_\_. (2002). 준정부부문에 대한 연구: 숨겨진 또 하나의 정부. 공기업 논총, 14(1), 1-28.
- 김인수. (1991). 거시조직이론. 무역경영사: 서울.
- 김호섭. (2001). 일반논문: 정부조직의 분권화와 상관변수. 한국행정학보, 35(1), 35-52.
- \_\_\_\_\_. (2006). 한국 행정조직 구조 연구의 실태와 과제. 한국조직학회 보, 3(1), 1-26.
- 박동서. (1973). 교수논문; 집권과 분권의 변수. 행정논총, 11(1), 1074-1090.
- 오석홍. (1982). 중앙과 지방간의 기능재조정: 분권화의 방향과 기능조정의 원칙. 지방행정, 31(341), 22-31.
- \_\_\_\_\_. (2011). 조직이론 제 7 판. 박영사
- 유종해, 안희남. (1996). 조직구조의 세 가지 차원과 이에 따른 조직특성의 차이 : 한국 13개 조직의 조직구조 차원과 이들 사이의 관계를 중심으로. 연세행정논총, 21:21-43.
- 유종해. (2000). 현대조직관리. 서울 박영사, p304.
- 원구환. (2004). 복잡성, 공식화, 분권화의 조직구조화 변수간 상관성 분

- 석: 우정사업본부를 중심으로. 한국행정연구, 13(1), 118-137.
- 이창원, 최창현. (1996). 새조직론. 서울: 대영문화사.
- 이환범, 이수창, & 박세정. (2005). 조직환경 및 조직구조가 권위주의 행태에 미치는 영향요인 분석. 한국행정논집, 17(2), 459-479.
- 임학순. (1993). 준정부조직의 성장원인에 관한 이론적 논의. 한국사회와 행정연구, 4(단일호), 91-111.
- 전영한. (2004). 일반논문: 공공조직의 목표보호성: 개념, 측정 그리고 타당화. 한국행정학보, 38(5), 49-66.
- \_\_\_\_\_. (2004). 목표 보호성이 관료주의문화에 미치는 영향. 행정논총, 42(4): 1-21
- \_\_\_\_\_. (2009). 일반논문 : 공공,민간조직 비교연구 메타분석: Sayre명제의 재검증. 행정논총, 47(2): 61-93
- 조석준. (1977). 교수논문; 조직형태론 (Organizational Morphology)과 한국행정조직형태에 관한 연구. 행정논총, 15(1), 1028-1044.
- 주효진. (2004). 조직구조, 조직문화 및 조직 효과성의 관계에 관한 연구: 업무특성별 기관분류를 중심으로.
- 천오벳. (2009). 준정부조직의 조직특성요인과 통솔의 범위에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원.
- 최병선. (1993). 준공공부문 조직 연구의 방향모색. 행정논총 vol.31(1), pp. 208-231.
- 최창현. (1991). 기고논문: 조직구조, 권위주의에 대한 태도, 직무만족도와 조직몰입도의 관계에 대한 경로분석적 연구: 선형구조관계 (LISREL) 모형의 적용. 한국행정학보, 25(2), 515-531.
- \_\_\_\_\_. (1994). 논문: 조직구조와 혁신의 관계에 대한 연구: 선형구조관계 (LISREL) 모형의 적용. 한국행정학보, 28(2), 469-480.

## 2. 외국문헌

- Aldrich, H. E. (1972). "Technology and organizational structure: A reexamination of the findings of the Aston group". *Administrative Science Quarterly*, 26-43.
- Argyris, C. (1972). "The applicability of organizational sociology". *CUP Archive*. 1-19.
- Bennis, W. G. (1966). "Changing organizations". *The Journal of Applied Behavioral Science*, 2(3), 247-263.
- Blau, P. M. (1970). "A formal theory of differentiation in organizations". *American sociological review*, 201-218.
- \_\_\_\_\_. (1972). "Interdependence and hierarchy in organizations". *Social Science Research*, 1(1), 1-24.
- Blau, P. M., Heydebrand, W. V., & Stauffer, R. E. (1966). "The structure of small bureaucracies". *American Sociological Review*, 179-191.
- Blau, P. M., & Schoenherr, R. A. (1971). *The structure of organisations*. New York, NY : Basic Book, 111-13.
- Bluedorn, A. C. (1993). "Pilgrim's progress: Trends and convergence in research on organizational size and environments". *Journal of Management*, 19(2), 163-191.
- Child, J. (1973). "Predicting and understanding organization structure". *Administrative Science Quarterly*, 168-185.
- Child, J., & Mansfield, R. (1972). "Technology, size, and organization structure". *Sociology*, 6(3), 369-393.
- Chun, Y. H., & Rainey, H. G. (2005). "Goal ambiguity in US federal agencies". *Journal of Public Administration Research and*

- Theory, 15(1), 1-30.
- Daft, R. L., & Becker, S. W. (1980). "Managerial, institutional, and technical influences on administration: A longitudinal analysis". *Social Forces*, 59(2), 392-413.
- Daft, R. L. (1998). *Essentials of organization theory and design*. Cincinnati, OH: South-Western College Publishing..
- Etzioni, A. (1973). "The third sector and domestic missions". *Public Administration Review*, 33(4), 315-316.
- Flinders, M. V. (1999). "Quangos, accountability and reform: The politics of quasi-government". Political Economy Research Centre, University of Sheffield.
- Hage, J. (1965). "An axiomatic theory of organizations". *Administrative science quarterly*, 289-320.
- Hage, J., & Aiken, M. (1967). "Relationship of centralization to other structural properties". *Administrative Science Quarterly*, 72-92.
- Hall, R. H., Johnson, N. J., & Haas, J. E. (1967). "Organizational size, complexity, and formalization". *American Sociological Review*, 903-912.
- Hall, R. H. (1977). *Organizations: Structure and Process*. 2nd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- \_\_\_\_\_. (1982). *Organizations: Structure and Process*. 3rd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Hall, R. H., Haas, J. E., Johnson, N. J., & Weldon, P. D. (1972). "Reply to Weldon". *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 79-80.
- Harold Seidman. (1988). "The quasi world of the federal government". *The Brookings Review*, 6(3), 23-27.

- Hood, C. (1986). *The tools of government*. Chatham. NJ: Chatham House.
- Inkson, J. H., Pugh, D. S., & Hickson, D. J. (1970). "Organization context and structure: An abbreviated replication". *Administrative Science Quarterly*, 318-329.
- Kearney, R. C., & Hays, S. W. (1998). "Reinventing Government, The New Public Management and Civil Service Systems in International Perspective The Danger of Throwing the Baby Out with the Bathwater". *Review of Public Personnel Administration*, 18(4), 38-54.
- Kellough, J. E. (1998). "The reinventing government movement: A review and critique". *Public Administration Quarterly*, 6-20.
- Kimberly, J. R. (1976). "Organizational size and the structuralist perspective: A review, critique, and proposal". *Administrative Science Quarterly*, 571-597.
- Kochen, M., & Deutsch, K. W. (1977). "Delegation and control in organizations with varying degrees of decentralization". *Behavioral Science*, 22(4), 258-269.
- Mahoney, T. A., Frost, P., Crandall, N. F., & Weitzel, W. (1972). "The conditioning influence of organization size upon managerial practice". *Organizational Behavior and Human Performance*, 8(2), 230-241.
- Martin, P. Y. (1979). "Size in Residential Service Organizations". *The Sociological Quarterly*, 20(4), 565-579.
- Mayhew, B. H., Levinger, R. L., McPherson, J. M., & James, T. F. (1972). "System size and structural differentiation in formal organizations: A baseline generator for two major theoretical propositions". *American Sociological Review*,

629-633.

- Meyer, M. W. (1972). "Size and the structure of organizations: A causal analysis". *American Sociological Review*, 434-440.
- Mintzberg, H. (1979). "The structuring of organizations: A synthesis of the research". University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship.
- Lee, C. B. (1975). "Determinants of Organization Structure: A Comparative Study of Organizations". *한국행정학보*, 9(단일호), 135-171.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organization: a synthesis of the research*. NJ : Prentice-Hall.
- Negandhi, A. R., & Reimann, B. C. (1972). "A contingency theory of organization re-examined in the context of a developing country". *Academy of Management Journal*, 15(2), 137-146.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). "Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government". Reading Mass. Adison Wesley Public Comp.
- Perry, J. L., & Rainey, H. G. (1988). "The public-private distinction in organization theory: A critique and research strategy". *Academy of management review*, 13(2), 182-201.
- Pondy, L. R. (1969). "Effects of size, complexity, and ownership on administrative intensity". *Administrative Science Quarterly*, 47-60.
- Pugh, D. S., Hickson, D. J., Hinings, C. R., Macdonald, K. M., Turner, C., & Lupton, T. (1963). "A conceptual scheme for organizational analysis". *Administrative Science Quarterly*,

289-315.

Pugh, D. S., Hickson, D. J., Hinings, C. R., & Turner, C. (1968).  
“Dimensions of organization structure”. *Administrative  
science quarterly*, 65-105.

---

\_\_\_\_\_. (1969).  
“The context of organization structures”. *Administrative  
Science Quarterly*, 91-114.

Rainey, H. G. (2003). *Understanding and managing public  
organizations*. San Francisco, CA: John Willey & Sons, Inc.

Robbins, S. P. (1983). *Organization theory: The structure and  
design of organizations*. Englewood Cliffs, NJ:  
Prentice-Hall.



# Abstract

## The Effects of Organizational Size on Decentralization : The Case of Korean Quasi-Government Organizations

Kim, Hae Lee

Graduate School of Public Administration

Master of Public Administration

Seoul National University

The purpose of this research is to analyze the effect of organizational size on decentralization in Korean quasi-government organizations. Previous studies in organization argued that as the size of an organization increases, the organizational decentralization level increases and Blau & Schoenherr(1971) has provided an empirical evidence on this assertion. Recently Korean quasi-government organizations face demands to reduce the organization size and also to enhance the level of decentralization simultaneously, which could be contradictory with the conventional organization theory. This study empirically analyzes the relation between the organizational size and the decentralization to verify the trade-off - small organization and high level of decentralization.

Based on previous studies, the hypothesis of this thesis is that size of an organization has a positive effect on the level of decentralization of the organization. To verify the hypothesis specifically, the study analyzes the organizational size in two dimensions, the number of employees and assets of the organization, based on the research of Kimberly(1976). In light of these dimensions, two hypotheses were tested. The first hypothesis is that the larger the number of employees the organization has, the higher the decentralization level will be realized. The second hypothesis is that the larger the assets the organization has, the higher the decentralization level will appear in the organization. Following the theoretical basis from previous studies, the variables which could influence on decentralization such as organizational type, complexity, stability and publicness, are controlled in this research.

To test the hypothesis the pooled regression model and the fixed effects model are used. In the result of the pooled regression analysis we can observe that the independent variable, the organizational size have a statistically significant effect on the decentralization level, which supports the hypothesis of this research. And the result of the fixed effect model analysis reveals that the number of employees has a statistically significant influence on the organizational decentralization while the assets of

organization do not. This result suggests that the hypothesis of the research is partially supported.

Based on the result of the empirical analysis, this research supports the study of Blau and Schoenherr(1976) and also endorses the result of Aston Group(1968), which showed that the larger organization has a lower level of centralization. And the consequence that the organizational size have a statistically significant effect on decentralization also can bolster the arguments of Blau(1970), Aston Group(1968;1969), Child(1972), which argue that the size of an organization can be a determinant factor of the organization structure.

In Korea, the study on organization structure is relatively scarce to organizational behavior study and empirical researches on structures of the quasi-government are especially rare. Through the empirical analysis on organization structures of Korean quasi-government, this research tries to satisfy the theoretical and practical necessities and also suggests that the careful and meticulous approaches are required to be satisfy the simultaneous demands, reducing the size of an organization and increasing the level of organizational decentralization.

**Keywords : quasi-government organization, organization size, organizational decentralization**

**Student Number : 2012-21985**